

00781

EUROPA: LOS REFUGIADOS Y EL
NEOFASCISMO.
HACIA UNA NUEVA REGLAMENTACIÓN

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR
EN DERECHO PRESENTA

JESÚS ROMO TIRADO

DIRECTOR DE TESIS:
MTRO. VÍCTOR CARLOS GARCÍA MORENO (Q.E.P.D.)

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
FACULTAD DE DERECHO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

MÉXICO 2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Título de la tesis:

Europa: Los refugiados y el neofascismo.
Hacia una nueva reglamentación.

Grado y nombre del tutor o director de tesis:

Mtro. Victor Carlos García Moreno. QEPD

Institución de adscripción del tutor o director de tesis:

Director del Seminario de Derecho Internacional.

Resumen de la tesis: (Favor de escribir el resumen de su tesis a máquina, como máximo en 25 renglones a un espacio, sin salir de la extensión de este cuadro.)

Como consecuencia de las crisis europeas, como la caída del sistema soviético, las guerras civiles, yugoslavas, la atomización de las nacionalidades y otras mas, el flujo de refugiados a los países ricos europeos se ha vuelto un problema internacional. La falta de una reglamentación adecuada ha propiciado condiciones de rechazo y agresión a los inmigrantes económicos por parte de fanáticos y racistas que se ha dado en llamarles neofascistas.

La Unión Europea, después de años de luchar por su existencia, puede verse amenazada en su unificación por estas situaciones de rechazo a los inmigrantes y refugiados.

A juicio del sustentante, es necesario que el problema sea reglamentado por las Naciones Unidas, como institución supra nacional y no sea considerado como atribución de cada uno de los Estados afectados.

LOS DATOS ASENTADOS EN ESTE DOCUMENTO CONCUERDAN FIELMENTE CON LOS REALES Y QUEDO ENTERADO QUE, EN CASO DE CUALQUIER DISCREPANCIA, QUEDARÁ SUSPENDIDO EL TRÁMITE DEL EXAMEN

Fecha de solicitud: _____

Firma del alumno

Acompaño los siguientes documentos:

- Nombramiento del jurado del examen de grado
- Aprobación del trabajo escrito por cada miembro del jurado
- Copia de la última revisión de estudios
- Comprobante de pago de derechos por registro del grado

Biblioteca del Plantel

Biblioteca Central

Entrega ejemplares de tesis

As a consequence of several european crisis, such as the fall of the soviet sistem, the Yugoslavian civil wars, the overgrowth of nationalities and several more causes, the flow of refugees to the richest european countries has become an international problem. The lack of an adequate legislation has triggered attitudes of rejection and agression to the economic immigrants by so called neofascists who are really fanatics and racists.

The European Union, after years of struggle for its existence, can be seriously menaced because of these situations of immigrants and refugees rejection.

It is the opinion of the thesis, that the problem should be legislated by the United Nations, as an international institution and should not be considered as a sole right of the affected States.

**A mis padres
como un humilde homenaje
a su memoria**

**A mis hijos
para su trascendencia en el amor**

**A Tere, mi esposa
por el impulso de una
nueva vida**

ÍNDICE

EUROPA: LOS REFUGIADOS Y EL NEOFASCISMO. HACIA UNA NUEVA REGLAMENTACIÓN

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I La integración europea	8
¿Qué es Europa?	9
Los primeros procesos de unificación	19
La Unión se consolida	27
Estos últimos años	36
CAPÍTULO II Las causas de la emigración masiva	49
La riqueza de la Unión Europea	55
La extrema pobreza de sus antiguas colonias y del Tercer Mundo en general	58
El derrumbe del sistema soviético	60
El resurgimiento de nacionalidades y las guerras internas-civiles en Europa	62
La realidad de los refugiados e inmigrantes	70
CAPÍTULO III El concepto de "refugiado"	88
Concepto tradicional según el derecho internacional	92
Análisis de anteriores movimientos migratorios europeos	98
Relaciones entre el Estado y los extranjeros que se encuentran en su territorio	101
Hacia un concepto nuevo o uno ampliado de "refugiado"	110
CAPÍTULO IV La actual reglamentación internacional sobre el tema de los refugiados	116
Las Naciones Unidas	118
El ACNUR y su eficacia operativa	127
La influencia de otros organismos internacionales	138
La política internacional como factor de intervención en el problema	142
CAPÍTULO V La reglamentación del problema de los inmigrantes en las legislaciones de algunos países europeos	149
Alemania	154

Francia	165
Italia	173
España, los Países Bajos y Austria	176
El Reino Unido	179
Hacia una nueva reglamentación	183
CAPÍTULO VI La desintegración europea	193
El fascismo. Orígenes y desarrollo histórico	203
¿Existe el neofascismo?	211
Hacia una evolución en el tiempo y en las circunstancias	217
Los obstáculos para la total integración europea	223
El problema de los emigrantes económicos como factor disolvente de la integración	235
CONCLUSIONES	249
BIBLIOGRAFÍA	259

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Los refugiados son, por definición, personas que se han visto obligadas a tomar la decisión de abandonar su país. El éxodo en el que entran a partir de ese momento, supone la necesidad de recorrer un largo y penoso camino que va desde la salida del país de origen hasta alcanzar el derecho de asilo en un país de acogida; aunque el proceso, para muchos de ellos, no culminará realmente sino hasta que el sueño del retorno, del reagrupamiento y de la reubicación puedan convertirse en un hecho viable.

Bien dice el ACNUR que el proceso por el que alguien se convierte en refugiado no es instantáneo. Se abre camino a través de una serie de causas profundas que pueden propulsar la explosión brutal que actuará como un detonador del éxodo.

Las razones para huir pueden ser complejas. Las causas inmediatas de un éxodo pueden ser persecuciones individuales, conflictos armados, campañas de represión, el violento derrumbe de la sociedad civil o ... el hambre. Tras estos fenómenos subyacen pautas más profundas y a menudo interrelacionadas, de presiones políticas, económicas, étnicas, medioambientales o de derechos humanos, que se complican aún más por la interacción de factores nacionales e internacionales.

Al cortar violentamente con el cordón umbilical propio -espacios, culturas, gentes, sentires, pertenencias- junto al desarraigo y, en

muchos casos, cercenamientos, surge sin embargo, una situación nueva que les conduce a dimensionar la categoría de lo universal y el concierto de los Estados y pueblos que constituyen la comunidad internacional en la que ahora, inevitablemente, se sitúan.

Con todo, nada justifica la necesidad de la huída y las causas que la generan. El derecho a una vida digna, gratuita, libre y en paz es el pilar desde el que se sustenta toda posible concepción creíble de hombre y mujer, de sociedad y de la propia historia de la humanidad. Los derechos humanos en el marco de los derechos de los pueblos – derecho al trabajo, a la subsistencia, a la salud, a la educación, a la diferencia étnica, a las creencias- se convierten entonces en el primer y fundamental garante de la protección del derecho de las personas a permanecer en su país de origen.

La complejidad de los flujos de refugiados, y en el caso de esta tesis particularmente en Europa, tanto en lo que se refiere a sus causas como a sus manifestaciones, exige a su vez respuestas complejas. La totalidad del problema requiere un examen detallado. Una respuesta global debe ocuparse de las distintas causas de la huída y de las legítimas preocupaciones de todas las partes del conflicto.

La presente investigación, con la que su autor pretende obtener el grado de Doctor en Derecho, tiene como finalidad observar detenida y detalladamente el movimiento migratorio masivo en Europa, como más representativo de ese fenómeno que sacude ya a las estructuras políticas y sociales del continente.

Aunque el problema de los refugiados desborda el ámbito europeo. También en los continentes asiático y africano existen cientos de miles de desplazados y en América, en la frontera sur de nuestro país, los inmigrantes centroamericanos constituyen ya un fuerte motivo de preocupación para nuestras autoridades.

Pero en Europa se presentan muy marcadas las reacciones populares ante la avalancha de refugiados y señalan la reaparición de tendencias xenofóbicas y racistas en estos momentos en que pareciera que, al fin, los sueños de los paneuropistas están a punto de realizarse. La confluencia en el tiempo y en el espacio de estos dos hechos históricos, impulsan a su estudio y al de las consecuencias que ambos lleven para la comunidad internacional.

Es importante resaltar que en esta tesis se estudiará la posibilidad de un tratamiento integrado entre la problemática genérica de los inmigrantes y particular o específica de los refugiados, a la luz de los derechos humanos.

Además, siendo esta una tesis de Derecho, es básico analizar la situación jurídica que plantea el problema de los refugiados en los ámbitos nacionales, así como en el internacional. La ausencia de una reglamentación adecuada es quizá la causante del desbordamiento del problema y la prisa por encontrarle soluciones legales improvisadas no sólo no resuelve nada, sino que lo complica.

Sin embargo, en el derecho internacional positivo, se encuentran pactos que, de una u otra forma, intentan regular la situación jurídica de los inmigrantes y refugiados.

A la búsqueda de una solución en el marco del Derecho Internacional, que tome en cuenta las situaciones políticas, sociales, económicas y hasta históricas, que influyen en el fenómeno migratorio, se avoca este estudio.

Formalmente, se divide en seis capítulos. En el primero, se presenta el lugar en donde se da la situación, Europa y se estudia no sólo su lugar en la historia de la humanidad, sino precisamente la realidad actual en la que los procesos de unificación parecieran estar realizándose.

En el segundo capítulo, aparece el problema de los refugiados en toda su complejidad. Se analizan las causas motivantes, así como las consecuencias a las que se enfrentan los inmigrantes en un ambiente que pasa de indiferente a abiertamente hostil.

El tercero es un capítulo de análisis sobre conceptos; en particular el del término "refugiado" y sus antecedentes históricos y jurídicos, con el objeto de precisar el uso de denominaciones.

Los organismos internacionales y su participación física y jurídica en el asunto migratorio son estudiados en el capítulo cuarto. La organización internacional no es, de ninguna manera, ajena al problema y su intervención debe ser básica, por lo que el Derecho Internacional

se convierte en la clave para la solución a fondo de la emigración masiva.

Cada país de la Unión Europea, destinatario de refugiados, se ha visto precisado a implementar medidas legales que pretenden regular el flujo inmigrante, por lo que en el capítulo quinto se desglosan a los más representativos y se ve cuáles son sus disposiciones migratorias, así como el resultado práctico de las mismas.

Finalmente, el capítulo sexto representa una visión personal del acontecer europeo. La presencia del fascismo en su nueva modalidad y que pretende volver a sus prácticas discriminatorias y racistas, así como la repercusión que el problema de los refugiados pueda tener en el proceso de unificación europea, son vistos con una actitud crítica. La opinión de este autor y su escepticismo ante tal proceso, aparecen aquí y se apoyan en la realidad histórica y social pero, sobre todo, en la cotidianeidad, para establecer una tesis. Igualmente, la aportación personal para la solución integral al problema de los refugiados, en sus aspectos social, económico y jurídico, se da en el marco de las conclusiones a las que lleva el presente estudio.

Respecto a las fuentes de investigación, dada la actualidad del tema, recurrí básicamente a periódicos y revistas que proporcionan la información diaria sobre lo que está sucediendo sobre el tema estudiado. La bibliografía me proporciona el marco teórico y legal para encuadrarlo.

El actual conflicto en Yugoslavia, con la intervención de la OTAN en la solución de fuerza a un problema de carácter político y característico de la problemática europea, se da al momento de concluir esta tesis, imposibilitando el conocimiento de su solución.

En espera de que esta investigación aclare un panorama en muchas ocasiones confuso por su complejidad y de que las alternativas propuestas puedan convertirse en realidad, someto la presente tesis a la consideración de las autoridades académicas universitarias.

CAPÍTULO I

La integración europea

¿Qué es Europa?

Los primeros procesos de unificación

La Unión se consolida

Estos últimos años

CAPITULO I

LA INTEGRACION EUROPEA

¿Qué es Europa?

Europa ni siquiera es propiamente un continente desde el punto de vista geográfico. Rodeada por el mar en las tres cuartas partes de su perímetro, el límite restante la une por el este al gran continente asiático, del que vendría a ser una especie de península occidental. Aceptando la frontera convencional de los Urales nos queda, contando islas y archipiélagos, un territorio de unos diez millones de kilómetros cuadrados que representa apenas un 6.75% de la superficie emergida del planeta y es más pequeño que Australia y que varios países del mundo. Pero ningún geógrafo que llegara del espacio, sin conocimientos ni influencias histórico-culturales, vería en Europa nada que no fuera un apéndice de una inmensa masa geológica que se extiende casi hasta sus antípodas en el mar del Japón. Y los propios geógrafos han salido al paso inventando el término "Eurasia".

La dificultad para fijar fronteras no sólo geográficas sino también espirituales, aparece en la visión que tiene Europa de sí misma. La frontera más fácil aparentemente es la del oeste, pero incluso ahí nos encontramos con la creciente conflictividad en relación a Estados Unidos. En el sur se intenta establecer un cinturón férreo en el que el Mediterráneo sea una muralla frente a la amenaza africana. Se nos

habla de problemas económicos y demográficos, aunque es evidente que la coraza es más amplia, con defensas de tipo cultural y religioso, cuando no directamente étnico. De todos modos, esta frontera les parece a políticos y estrategas relativamente clara.

Donde el problema se radicaliza es en lo que en términos generales, podríamos llamar "laberinto oriental". ¿Dónde finaliza Europa por el este? Acabadas las distinciones ideológicas no sabemos cuál es el territorio a elegir. ¿Económico? ¿político? Si hablamos en términos históricos el asunto se complica enormemente pues emergen de nuevo los restos de los antiguos imperios austrohúngaro, zarista e incluso, otomano. Se advierte en el actual conflicto de los Balcanes y en el que se producirá, de no remediarse las cosas, en la vieja Unión Soviética.

En esta última, que aparecía en los mapas como una inmensa mancha entre Europa occidental y el estrecho de Behring, hoy habría que ribetearla de multitud de manchas, unas más grandes (Uzbekistán, Kazakistán, Ucrania), otras más pequeñas (Georgia, Azerbaijón, Armenia, Tajikistán, Kirgisisistán, las Repúblicas Bálticas, Bielorrusia). Incluso habría que añadir algunos grupos diminutos, algo difuminados, algo indecisos: Osetia, la tierra de los legendarios escitas; Chechenia, Nobjorno, Karabaj, etc. Se afirma que la propia Rusia es un inmenso mosaico de taifas y que la autoridad central solo gobierna en Moscú.¹

¹Argullol, Rafael y Trias, Eugenio, *El Cansancio de Occidente*, México, Ediciones Destino, 1992, p. 15-16.

¿Y qué decir de la Yugoslavia anterior? Aquí todo está en suspenso. En una guerra civil del carácter de la yugoslava, los mapas deben esperar, pues las fronteras varían según los avatares de la guerra y de las intervenciones más o menos officiosas de representantes de las potencias interesadas en poner fin al conflicto. Guerra civil entre los eslavos del sur, es decir entre las tres etnias eslavas. No olvidemos que los musulmanes de Bosnia son también eslavos: antiguos eslavos herejes del cristianismo de religión bogomila, convertidos al Islam con el dominio otomano; prefirieron el Islam y su regimen de tolerancia, que la intransigencia cristiana; el bogolismo fue una importante religión dualista, de inspiración maniquea que para muchos tuvo poderosa influencia en la gran herejía cátara del Midi francés.²

Pueden darse además, fácilmente, fenómenos expansionistas. Alemania puede aspirar de nuevo, al pangermanismo y Rusia, a pesar de su pobreza actual, puede soñar pronto con una política granrusa. Las autoridades turcas ya han aventurado un nuevo mundo que vaya desde la Muralla China al mar Adriático. La caída del muro de Berlín, que fue celebrada por todos, abrió al mismo tiempo la "Caja de Pandora" y la denominada "construcción de Europa", tal como se concebía hasta el momento, ha quedado irremediabilmente afectada.

Si la geografía física no da cuenta de los que llamamos Europa habrá que buscar su entidad en la población y en historia. ¿Responde el

² *Ibidem*, p. 16.

concepto de Europa a una entidad étnica, a una historia común, a un conjunto social, a una cohesión política, lingüística o cultural? Desde luego que no. Todavía hoy se distinguen en ella treinta y siete estados independientes y soberanos y ninguno de ellos responde cabalmente a una región natural o a una población homogénea. En el pasado, aquella barrera natural de los Urales fue una de las más frecuentadas y atravesadas por los más diversos pueblos, tribus y hordas que iban y venían, se quedaban o volvían al territorio europeo. Y lo mismo puede decirse del istmo que lo une al Cercano Oriente o el límite marítimo que representa el Mediterráneo, que siempre fue un mar muy trasegado en todas las direcciones. Europa fue pues el sedimento más o menos casual y marginal de muy diversas razas, lenguas, civilizaciones y culturas, mezcladas en ocasiones pero también cerradas en sí mismas, que rara vez se entendieron y casi siempre disputaron o guerrearon entre sí. Hubo por tanto poco de común y nada de homogéneo en las comunidades humanas cuyo devenir da pie a la actual población de 600 millones de europeos, que sigue respondiendo en gran medida a aquellas diferencias.

Tampoco los grandes fenómenos fundacionales de lo que se conoce por "Civilización Occidental" tuvieron como epicentro el territorio europeo. La etnia griega proviene de los alrededores del mar Negro y de la Creta minoica, más los invasores aqueos, que llegaron del Asia Menor. Y aunque sus conquistas hicieron pie en ciertos puntos de las

costas más meridionales de Europa, su mirada estaba puesta en el oriente, y hacia allí se extendió su comercio y la gran cruzada expansiva de Alejandro Magno. Por otra parte, los filósofos, poetas y matemáticos que dieron florecimiento a la cultura helénica eran también herederos más o menos directos de los sabios mesopotámicos y de los astrónomos egipcios.

El Cristianismo, base religiosa y filosófica de occidente, no sólo nace en oriente a partir de creencias y tradiciones orientales, sino que lo hace dentro de un marco de resistencia a la ocupación por parte de una potencia europea. Me refiero al otro gran fenómeno fundacional de Europa, a la primera organización unificada de buena parte de su territorio, a la base de muchas de sus lenguas y el fundamento de su ordenamiento legal: Roma.

Roma es el primer gran acontecimiento político, militar y cultural que atraviesa Europa desde Sicilia hasta Caledonia, y desde Tracia a Lusitania, aunque no llegara a trasponer con éxito la línea Rhin-Danubio, tras la cual se extendían los dos tercios de la actual Europa. Sin embargo la vocación y la realidad del Imperio Romano tenían su núcleo en el célebre Mare Nostrum que en el siglo I quedó totalmente encerrado en sus confines. Ese mar de los griegos y de los romanos -y también de la Judea donde nació el Cristianismo- dejaría de ser el centro vital del mundo occidental para dar paso a un nuevo eje de la historia que por entonces era un primario caldo de pueblos más o

menos bárbaros, algunos descendientes de los pobladores prehistóricos, otros de origen germánico o asiático, muchos mejor o peor latinizados, buena parte de ellos en casi constante pie de guerra con sus vecinos o con la propia Roma.

Tras el barullo de las invasiones bárbaras de oriente a occidente y de norte a sur, el Imperio Romano de Occidente se desintegra en el año 476 y siguen casi tres siglos en que un mosaico de tribus y pueblos erigen y derriban reinos tan fugaces como feroces que representan la contrapartida de la serena y universal pax romana. El Cristianismo que se asentó con la dinastía de los merovingios, marca el germen que habría de extenderse a todos los confines del territorio europeo antes de terminar el siglo VII.

Pero, por otra parte, en el siglo siguiente las invasiones y conquistas del Islam encierran al Cristianismo, a los reyes cristianos dentro de las fronteras de Europa. Imitando a sus invasores, hacen de la religión un estandarte de combate y con ese estandarte "hacen" Europa, que es básicamente un perímetro defensivo contra el Islam, obligado a retroceder hasta Poitiers en 732. Nace entonces la identidad de los cristianos europeos, frente a la de los árabes musulmanes, y en el año 800, Carlomagno es coronado emperador, recibiendo, entre otros títulos, el de "Padre de Europa".

El Medioevo es fundamentalmente la ruralización de Europa, el reparto de los antiguos reinos e imperios en incontables fincas aisladas

autosuficientes. El concepto de Europa y la propia palabra desaparecen para subsumirse en la fe cristiana, único denominador común de aquellos dueños de la tierra. En esta larga etapa de terratenientes a guerreros encerrados en sus feudos que se conoce como Alta Edad Media, subsisten dos fenómenos culturales de gran importancia para el futuro renacer de Europa: el gran florecimiento del Califato de Córdoba en la península ibérica, que contrasta con la rudeza y el fanatismo del medioevo cristiano, así como la preservación de los antiguos saberes griegos y mesopotámicos gracias a la labor bibliotecológica que cumplen algunas abadías y conventos, que se dedican a la copia y conservación de las obras religiosas y profanas que forman el venero de la cultura occidental.

Durante el siglo XI comienza a romperse el encapsulamiento feudal a partir de las ferias comerciales y los itinerarios de peregrinos, estudiantes, artistas y frailes que recorren el territorio europeo. Reverdecen las ciudades, pobladas de mercaderes, artesanos y banqueros. Estos habitantes de los "burgos" (burgueses) se asocian con los de otras ciudades por necesidades comerciales, financieras y profesionales, apareciendo nuevas formas de asociación como la de la Liga Hanseática de fines del siglo XIV, formada por ciudades alemanas, o las repúblicas que prosperan en Italia tras la derrota definitiva de los piratas musulmanes. Se reabren las viejas rutas comerciales con oriente y se redescubre aquella vieja palabra: Europa.

La segunda mitad del siglo XV presencia el inicio de una expansión europea que ya no habría de detenerse hasta principios del siglo actual. El Renacimiento surge con la caída de Bizancio en 1453 y se rompe así el último eslabón con el mundo antiguo. La mirada de Europa se "occidentaliza" definitivamente y su impulso se hace universal. Reinos recientes, como España; pequeños, como Portugal; o tradicionalmente aislados, como Inglaterra, se transforman de pronto en poderosos imperios globales. Occidente, cuyo centro es Europa, monopoliza y expande todo el conocimiento acumulado durante milenios en conquistas y en un tejido de pautas culturales e intelectuales que se conoce como Civilización Occidental.

No obstante, los propios europeos no supieron conservar en casa la universalidad y el ecumenismo que estaban imponiendo al mundo. En realidad, Europa se disgrega en los siglos siguientes y olvida el concepto mismo de lo europeo, que sólo conservan los pueblos conquistados y colonizados como referencia a lo bueno y a lo malo que les llega de las metrópolis imperiales.

La caída del imperio bizantino, el debilitamiento del poder papal y la domesticación de los señores feudales producen, en consonancia con los descubrimientos, una nueva organización política: la de los Estados-nación. Algunos son reinos tradicionales, como Francia e Inglaterra; otros, institucionalmente más nuevos, como España, Austria, Suecia o Rusia. Su evolución se extiende desde el siglo XVI hasta finales del XVII

y sus características principales son la xenofobia, el fanatismo, la intolerancia y las constantes guerras de todos contra todos que enlutan esos casi trescientos años de vida europea. Guerras entre Estados en la tierra y en el mar; entre imperios, dentro y fuera de Europa; entre Ligas y Alianzas para evitar la predominancia y restablecer un equilibrio que siempre vuelve a romperse. Pero también guerras religiosas, étnicas, de sucesión o de familias reales. Incluso guerras económicas e ideológicas.

En 1789, la Revolución Francesa produce el primer aviso de la burguesía y de las capas ilustradas a las monarquías absolutistas que están desangrando y hambreado a los pueblos de Europa. Pero también produce como resultado el modelo más acabado de Estado-nación: la República Francesa. Y consolida una ideología nacional, que en cierta manera reemplaza a la fe cristiana y al ecumenismo papal: el patriotismo. La vieja Madre Iglesia deja lugar a la Madre Patria cuyos hijos ciudadanos-soldados son los nuevos mártires. Así, el nacionalismo se extiende a lo ancho de toda Europa y a lo largo del siglo XIX. Es un virus exaltado y combativo, que da lugar a nuevas guerras entre naciones surgentes e imperios decadentes. De ese proceso surgen nuevos Estados nacionales. Notablemente, Italia y Alemania; pero también Rumania, Grecia o Serbia, entre otras. Nuevas patrias, nuevas banderas, nuevas fronteras, nuevas guerras, camino de la primera guerra total europea. Hace tiempo que Europa ha dejado de ser Europa

y pronto dejará de ser el centro económico, científico y cultural del mundo.³

El último gran conflicto bélico generalizado sucedió entre 1939 y 1945, y se le conoce como la Segunda Guerra Mundial. Recibió este nombre porque en cierta medida repitió el campo y los contendientes de la Gran Guerra Europea, que desde entonces fue también llamada Primera Guerra Mundial. No obstante, aquel segundo conflicto mostró algunas diferencias cualitativas respecto del anterior, diferencias dirigidas a aumentar hasta el paroxismo el horror de la guerra:

1. La "ideología" racista de uno de los bandos (el Eje nazi-fascista de Alemania, Italia y Japón) llevó al exterminio de millones de hombres, mujeres, ancianos y niños desarmados e indefensos, no por pertenecer a otro bando, sino a una determinada raza o condición; 2. El desarrollo de la aviación y sus tecnologías permitió los bombardeos masivos de grandes ciudades, dejando en ambos bandos millones de víctimas civiles, muertas, heridas o sin hogar ni bienes; 3. Sobre el final del conflicto, el uso bélico de la energía atómica sobre dos ciudades japonesas significó el espeluznante debut de un arma letal de una nueva dimensión, cuyos efectos se transmitían a través de los años y las generaciones, y su uso podía poner en peligro a la humanidad como tal.

³ Frers. Ernesto, *¿Qué es Europa? De las Comunidades a la Unión Europea*, Madrid, Mondadori España S.A., 1989, p. 20-21.

No es de extrañar que, al llegar la posguerra, unas naciones europeas diezmadas, destruidas y empobrecidas, comenzaran a pensar, por medio de sus filósofos, políticos y estadistas más lúcidos, en la necesidad de unirse para preservar la paz. Renació entonces el ideal del Europeísmo o Paneuropeísmo, que aunque no era nuevo, nunca había aparecido tan evidente y necesario.

Los primeros procesos de unificación

Quizá la idea de una unidad europea tenga como primera referencia la obra La Monarquía, del poeta renacentista Dante Alighieri, aunque todo lo que propone el Dante sea una alianza de príncipes y nobles ya con el buen fin de evitar tanta guerra. El célebre escritor florentino fue seguidor del partido de los güelfos, el cual defendía la supremacía de la autoridad del emperador del Sacro Imperio Romano sobre la del Papa y la de la Iglesia católica. De hecho, la idea original al fundar Carlomagno en el año 800 este imperio, era la de crear una autoridad central que fuera capaz de defender a la Europa cristiana contra los peligros extranjeros. Sin embargo, la paulatina atomización del imperio y la sorda rivalidad que durante siglos prevaleció entre el emperador y el Papa enterraron definitivamente la posibilidad de ver

consolidado en el centro de Europa un imperio multinacional gobernado efectivamente por un solo monarca.⁴

A finales del siglo XVII, el cuáquero William Penn, fundador de Pensilvania escribió un ensayo *Proyecto para establecer una paz eterna en Europa*, donde abogaba por el establecimiento de una "liga europea" inspirada por el pacifismo, la tolerancia religiosa y la cooperación entre los distintos pueblos del continente. Igualmente, pensadores posteriores como Emmanuel Kant propusieron a finales del siglo XVIII una "Paneuropa"; Victor Hugo, en el siglo XIX y en su calidad de Presidente del Congreso por la Paz, en París, en 1848, pronosticó que "llegará el día en que Francia, Rusia, Italia, Inglaterra, Alemania y todas las naciones del continente abandonen sus diferencias particulares y olviden sus personalidades propias para esforzarse en construir una gran unidad fundada en la hermandad europea". Federico Nietzsche, en su libro *Más allá del bien y del mal*, enfatizó que "Europa quiere llegar a ser una". Goethe, Stendhal, Heine y varios de los mejores espíritus europeos se pronunciaron de alguna manera en favor de que las naciones de Europa buscaran la paz y la fraternidad mediante alguna fórmula de unidad.

Entre una y otra contiendas en este siglo, surgen una serie de propuestas, proyectos y proclamas en favor de la unidad europea. Cabe resaltar la *Paneuropa* que publica Cudenhove-Kalergi en 1923 y los

⁴ *Ibidem*, p. 25.

discursos de Aristides Briand en la Sociedad de Naciones, así como su *Memorandum sobre una Unión Federal Europea* que era una verdadera toma de posición, importante por tratarse del Ministro de Relaciones Exteriores de Francia. Este, junto con Gustav Stresemann, su homólogo en Alemania, recibieron en 1926, el Premio Nóbel de la Paz por sus esfuerzos por la pacificación europea.

Dos años después, se firmó en París el Pacto Briand-Kellogg, mediante el cual sesenta naciones del mundo se comprometían a renunciar a considerar la guerra como un instrumento de sus políticas internacionales.

Desde un principio, el europeísmo, de por sí muy variado, muestra dos tendencias claramente diferenciadas: los federalistas, que propugnan directamente la unión política bajo un gobierno único, y los cooperacionistas que prefieren la cooperación de las naciones europeas en áreas determinadas, sin descartar que, como resultado futuro, éstas decidan confederarse. Ambas corrientes coexistieron en mayor o menor grado en las instituciones europeas y siguen coexistiendo hoy.

Durante los años de la segunda guerra, muchos grupos de la resistencia contra la ocupación nazi (maquis, partisanos, etc.) en la clandestinidad o en las cárceles, recuperan el ideal de la unión europea como vacuna ideal contra el nazismo y el fascismo. "Lo que queremos para Europa es una federación de estados iguales, con Alemania curada de su melagomanía", declara en 1941 un periódico clandestino de la

resistencia francesa. Y un grupo de prisioneros políticos italianos dan a conocer una declaración europeísta conocida como "Manifiesto de Ventonene" por el nombre de la isla en donde estaban encerrados.

Después del triunfo de los aliados, muchos de estos partisanos europeístas ocupan cargos de importancia en los nuevos gobiernos y parlamentos democráticos, en la prensa y en las instituciones sociales, culturales e intelectuales. A ellos se unieron los más distinguidos políticos e intelectuales de la época como Winston Churchill, Paul Henry Spaak, Robert Schuman, Alcide de Gaspari, John William Beyen, Albert Camus, Georg Lukács, Konrad Adenauer, Joseph Bech, Jean Monnet, Raymond Aron, George Orwell, Karl Jaspers, Denis de Rougemont, Henri Brugmans y Paul Van Zeeland, entre otros.⁵

Mucho, si no es que todo, era lo que había cambiado en Europa después de la Segunda Guerra Mundial. El derrumbe de las dictaduras dio una dura lección a los europeos. El nacionalismo, ideología reinante durante el siglo XIX y la primera parte del XX, se había desprestigiado, al señalársele como principal responsable de este desastre. Destrucción y muerte eran los únicos saldos que podía ofrecer el empuje ultranacionalista verificado en la tercera década de este siglo. Europa, antaño orgulloso centro del mundo, se había debilitado decisivamente, y ahora debería sufrir la humillación de ser uno de los tableros donde

⁵ Rossell, Mauricio y Aguirre, Pedro, *La Unión Europea, Evolución y Perspectivas*, México, Editorial Diana, 1994, p. 1. 9.

is dos nuevas superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, se disputarían durante los cuarenta años siguientes, la supremacía mundial. Una Europa empobrecida y destrozada cuya influencia antaño inigualable se había diluído, tenía ante sí la disyuntiva que le planteaba la posguerra: unificarse o morir.

En efecto, la unificación representaba para Europa la única alternativa de recuperación económica: si los pueblos de Europa querían resucitar económicamente y al mismo tiempo garantizar la viabilidad de sus sistemas democráticos, deberían olvidar viejas rivalidades y comenzar a actuar mediante una sola voluntad común. Por otra parte, ante las nuevas realidades geopolíticas, la unión también significaba para Europa la única manera de mantener una cierta influencia en el panorama mundial. Ante el enfrentamiento ideológico, militar y político que sostendrían Estados Unidos y la Unión Soviética, sólo una Europa unida podría eventualmente presentarse como una tercera fuerza con capacidad de negociación.

Y el tránsito del idealismo al realismo se inició cuando Bélgica, Holanda y Luxemburgo probaron la posibilidad de ello al formar el Pacto del Benelux, que entró en vigor en marzo de 1947, en virtud del cual las tres naciones formaron una estrecha unión aduanera. Esto dio la pauta para entender que la unificación eventual debería primero abarcar los aspectos económicos y comerciales y más adelante los políticos, que son, desde luego, los más polémicos.

Pero dos meses después, en mayo de ese mismo año, 750 delegados y observadores se reunieron en la ciudad de la Haya, Holanda en un primer congreso europeo organizado por los diversos movimientos europeístas de varios países, para buscar la paz. Con la presencia de cuatro hombres que serían fundamentales en el proceso de reordenación de los años 50, se dio el impulso final a los esfuerzos integracionistas. Estos hombres eran: Winston Churchill, quien recuperaría el poder en Gran Bretaña en 1951; Konrad Adenauer, quien sería elegido en 1949 como Primer Jefe de Gobierno de la República Federal Alemana; Alcide de Gaspari, primer ministro de Italia de 1945 a 1953 y Paul Henri Spaak, primer ministro belga de 1947 a 1950.

El fervor de aquel encuentro inicial y la falta de capacidad efectiva de los delegados para propiciar acuerdos concretos de cooperación entre los gobiernos, llevó a las reuniones de La Haya hacia la reiteración de los ideales de unidad política, irrealizables por el momento, pero de alto voltaje emotivo. Esto inclinó la balanza a favor de los federalistas que consiguen que el Congreso apruebe un comunicado final que propugna por crear una unión económica y política para garantizar la seguridad y el progreso social e impulse la formación del movimiento europeo, cuyo objetivo es la creación de una entidad política supranacional.

El resultado inmediato de este propósito fue la creación, el 5 de mayo de 1949 del Consejo de Europa. En la ciudad de Londres se firmó el protocolo de esta organización que aspira a "fundir en una estrecha cooperación a todos sus miembros en lo económico, lo social, lo cultural, lo científico, lo jurídico y lo administrativo, y a proteger y mejorar el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales". A este Consejo pertenecen casi todas las naciones europeas, y las pocas que aún no participan, eventualmente lo harán.

Surgió también en La Haya otra corriente, más apegada a la realidad, que propugna avanzar hacia la unidad elaborando acuerdos sobre problemas concretos, es decir, avanzando "pasito a pasito".⁶ Y el primer "pasito" era nada menos que resolver el problema alemán.

No había duda de que los alemanes que emergían de las ruinas del nazismo se sentían arrepentidos y deseosos de borrar para siempre el pasado. Pero los otros europeos, principalmente los franceses y británicos, estaban escaldados y no se fiaban de tales penitencias. Más de una vez habían asistido a "caídas definitivas" del belicismo germano, para verlo resurgir poco después, amenazante y rearmado hasta los dientes. Y por las dudas, en 1949 Francia y los países del Benelux firmaron un pacto militar defensivo con Gran Bretaña que será el precedente de la futura OTAN.

⁶ Frers, Ernesto, *op.cit.*, p. 25.

Por otra parte, el problema alemán estaba estrechamente relacionado con un nuevo escenario estratégico, surgido de los resultados de la guerra. El teatro de un eventual conflicto bélico entre la URSS y los Estados Unidos sería, una vez más, el territorio europeo. Y dentro de éste, el escudo natural era el sector occidental de Alemania, limítrofe consigo misma bajo la dominación soviética.

La ayuda económica a Alemania, por parte de Estados Unidos conocida como Plan Marshal proporcionó a aquella prosperidad y bienestar, pero los celos que crea este decidido apoyo al resurgimiento germano lleva a los EEUU a propiciar la creación de la OECE u Organización Europea de Cooperación Económica, que agrupa a 17 países y tiene como fin teórico controlar el reparto y utilización de la ayuda económica norteamericana (Esta OECE es el germen de la actual OCDE, al agregarse, más tarde, Estados Unidos y Canadá).

Mientras tanto, los EEUU legalizaron su permanencia militar en Europa a través del pacto de defensa llamado OTAN u Organización del Tratado del Atlántico Norte. Tanto la OTAN como la OECE se constituyen en abril de 1948. Al año siguiente, el Este responde con la creación del COMECON o Consejo de Asistencia Económica Mutua, que fue un modo de formalizar la hegemonía de la URSS sobre las naciones de Europa oriental. De modo que el continente estaba sembrado de pactos internacionales y organizaciones supranacionales cuando, en 1950, el

gobierno francés decide tomar la iniciativa en lo que hace al conjunto de intereses de la comunidad europea.

La unión se consolida

Robert Schuman, influido por las ideas de Monnet y conocedor de la relación entre el acero y el armamentismo germano, elaboró un plan para establecer un acuerdo franco-alemán de control de la siderurgia, abierto a los otros países europeos. En su calidad de ministro francés de relaciones exteriores, Schuman proponía la creación de una organización encargada de coordinar bajo una sola autoridad central todo lo relativo a la producción y comercialización del carbón y del acero. "La unión de las naciones europeas exige la desaparición del viejo antagonismo entre Francia y Alemania... El gobierno francés sugiere poner la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una autoridad común..."⁷

Este texto será la piedra fundamental de la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero), cuyo tratado firman en París, en abril de 1951 los dos países implicados, junto a Italia y los países del Benelux. Por el Tratado de París, los países firmantes cedían por primera vez voluntariamente parte de su soberanía a una Alta Autoridad designada por ellos mismos en todo lo referente a la producción, elaboración y comercialización del carbón, hierro y el acero dentro de

sus fronteras. Aunque se tratara de un paso fundamental, que nunca se había dado antes, seis naciones europeas entregaban el control de sus yacimientos y factorías, en favor del bien común. Y aunque ese "bien común" suponía, desde luego, el beneficio propio de cada uno de sus miembros, jamás el europeísmo había llegado tan lejos, con la participación de gobiernos efectivos y actuando sobre un área muy importante de las economías nacionales.

El experimento del carbón y del acero demostró múltiples conveniencias de una eventual unidad europea, alentada también por los EEUU para reforzar a sus aliados occidentales. Tal entusiasmo llevó en 1954, a la propuesta de una Comunidad Europea de Defensa (CED) que suponía necesariamente una Comunidad Política Europea (CPE), el viejo y persistente ideal de los federalistas. Pero el veto francés echó por tierra este proyecto, debido tal vez a la difícil situación colonial que atravesaba en ultramar y a las presiones de la cúpula militar gala, que se negaba a subsumirse estratégica y políticamente a un gobierno supranacionalista.

La CED se quedó en proyecto, pero el rearme alemán se llevó a cabo de todas maneras. El 23 de octubre de 1954 se firmó el protocolo del Tratado de la Unión de Europa Occidental (UEO) que ampliaba los alcances del Tratado de Bruselas de 1948 al instituir una alianza de

⁷ Rossell, Mauricio y Aguirre, Pedro. *op.cit.*, p.17-19.

defensa colectiva, que no implicaba una cesión de soberanía limitándose a ser un acuerdo militar a la manera tradicional.⁸

El bloque soviético se indignó ante esta medida y respondió firmando, en mayo de 1955, el Pacto de Varsovia que unía militarmente a todas las naciones del Este con la URSS, en clara reacción a la admisión que se había hecho de Alemania a la OTAN. En este clima, Europa occidental necesitaba consolidar su capacidad económica y su desarrollo social y es así como, en junio de 1955, los "Seis" de la CECA realizan una reunión en Messina, Italia, con el objetivo de "proseguir en la evolución de una Europa unida por el desarrollo de instituciones comunes, por la progresiva fusión de las economías nacionales, por la creación de un mercado común y por la armonización progresiva de sus políticas sociales". El ministro belga de relaciones exteriores, Paul Henri Spaak, es encargado de elaborar un informe cuyas líneas principales son aprobadas en la reunión de mayo de 1956 en Venecia. Al definir el objeto del Mercado Común, propone "la creación de una vasta zona de política económica común, constituyendo una poderosa unidad de producción y permitiendo una expansión continuada, una creciente estabilidad, un aumento acelerado del nivel de vida y el armonioso desarrollo de las relaciones entre los estados que reúna".

El Tratado, firmado en Roma en marzo de 1957 por Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo -a partir de entonces,

⁸ *Ibidem*, p. 21.

Los Seis"- crea simultáneamente la Comunidad Económica Europea (CEE) más conocida como Mercado Común, y la EURATOM o Comunidad Europea para la Energía Atómica, dedicada a la investigación, desarrollo y utilización pacífica de la energía nuclear por parte de los países miembros. Ambas comunidades entraron en vigor el 1º de enero de 1958.

El preámbulo del Tratado de Roma declara a los firmantes "dispuestos a crear las bases de una unión cada vez más estrecha entre los países europeos..." Dice el artículo 2º:

La Comunidad tiene por misión promover, mediante el establecimiento de un Mercado Común, el acercamiento progresivo de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armónico de las actividades económicas dentro de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad económica creciente, una rápida elevación del nivel de vida y unas relaciones más estrechas entre los Estados que comprende.⁹

La unidad de los pueblos ha quedado en el preámbulo, y en verdad todo el Tratado de Roma conserva, en su letra y en su espíritu, un cuidadoso equilibrio entre las posiciones federalistas y cooperacionistas.

La estructura interna de la Comunidad Económica Europea se inspiró en buena medida en la de la CECA. Como alta autoridad fungiría la Comisión, máximo órgano ejecutivo de todas las reglamentaciones y

⁹ Frers, Ernesto, *op.cit.*, p. 35-37.

directivas aprobadas por el Consejo de Ministros y la Asamblea Parlamentaria, y con sedes alternas en Bruselas y Luxemburgo.

El Consejo de Ministros es el órgano decisorio más importante de la CEE. Está formado por los ministros responsables de cada país según la materia inscrita en la orden del día: relaciones exteriores, agricultura, industria, transporte, etc. Es en el Consejo de Ministros donde los Estados representan sus intereses nacionales y dispone, para la ejecución de sus decisiones, de una secretaría general, con sede en Roma.

La Asamblea Parlamentaria (desde 1962 Parlamento Europeo) tenía originalmente la misión de ser un órgano de vigilancia frente a las dos instituciones que verdaderamente contaban en la CEE: la Comisión y el Consejo. La elección directa de sus diputados le da al Parlamento una fuerza moral cuya importancia trasciende la política comunitaria, como la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales o la condena de la pena de muerte y el terrorismo. En la actualidad, el Parlamento Europeo celebra sus sesiones en Estrasburgo.

El Tribunal Europeo también fue heredado de la CECA. Sus funciones principales son el verificar la compatibilidad de los tratados con los actos de las instituciones europeas (Comisión, Consejo y Parlamento); y dar su opinión, a petición de un tribunal nacional sobre la interpretación o validez de las disposiciones de derecho comunitario. Su sede está en Luxemburgo.

Este Tribunal de Justicia no es el único existente en la Comunidad. Existe también el Tribunal de Cuentas, que entró en vigor el 1º de junio de 1977 para el control independiente de los ingresos y gastos producidos por las instituciones comunitarias y los Estados miembros. Está capacitado para examinar en cualquier momento dichas cuentas y realizar inspecciones in situ de todo el territorio comunitario.

Además de estos órganos principales, existen también el Comité Económico y Social, el Comité de Cooperación Política, el de Política Coyuntural, el Monetario, el de Política Presupuestaria y el Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales. Las comunidades han instituido cinco Fondos Europeos o entidades financieras propias, que son el Banco Europeo de Inversiones, el Fondo Europeo de Desarrollo, el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo.

Pero indudablemente, son los primeros cuatro órganos citados los que tienen a su cargo el funcionamiento de la Comunidad en su sentido más amplio. Citando a Rossell diríamos que: La Comisión propone, el Consejo decide, el Parlamento asesora y el Tribunal interpreta.¹⁰

En 1958 el sueño europeísta parecía estar cobrando vida. Sin embargo, la unión europea era solo parcial, ya que únicamente abarcaba a seis naciones del continente. El resto de Europa no formaba parte de este nuevo organismo y particularmente la Gran Bretaña se

opuso terminantemente a ceder soberanía en favor del Consejo de Europa. Tiempo después, declinó también participar en la CECA. Y es que el Reino Unido era cabeza de la Commonwealth, hacia la que sentía que eran sus obligaciones prioritarias.

Al mismo tiempo, temerosa de la competencia tan poderosa que podría significar para sus mercados la existencia de un vecino como la CEE, el Reino Unido negoció con naciones europeas que por diversas razones no estaban interesadas en la formación de una asociación comercial y creó, en noviembre de 1959, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) cuyo objetivo principal sería la eliminación paulatina de tarifas arancelarias entre las naciones miembros, las cuales mantendrían su capacidad de continuar sus propias políticas comerciales respecto del resto del mundo. No existiría ningún tipo de nexo político entre los Estados conformantes, ni tampoco autoridades con facultades supranacionales. A la EFTA se unieron inicialmente el Reino Unido, Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza, sumándose más tarde Finlandia e Islandia. Ginebra fue designada sede de la EFTA.¹¹ De esta forma quedaba Europa dividida en tres bloques comerciales, la CEE, la EFTA y el COMECON oriental.

A finales de la década de los sesenta, se dan en países claves europeos ciertos cambios en las cabezas de sus gobiernos: cae De

¹⁰ Rossell, Mauricio, y Aguirre, Pedro, *op.cit.*, p. 22-25.

¹¹ Frers, Ernesto, *op.cit.*, p. 40-41.

Gaulle y lo sucede Pompidou; Willy Brandt encabeza el nuevo gobierno socialista en Alemania Federal y Edward Heath, líder del partido conservador en Gran Bretaña, llega al gobierno y vuelve a insistir en la solicitud de ingreso a la CEE, que invariablemente había sido vetada por De Gaulle. En diciembre de 1969, en la Conferencia de La Haya, se aprueba aceptar a la Gran Bretaña, Irlanda, Dinamarca y Noruega que, previo referendo de sus respectivos ciudadanos se incorporan, con excepción de Noruega, que rechazó la opción. Las razones de este rechazo se atribuyeron al tradicional aislamiento escandinavo, o al temor de una invasión masiva de trabajadores extranjeros o de pesqueros comunitarios en los ricos bancos marítimos del Artico, o a la instalación de plataformas de exploración petrolífera en esas exclusivas aguas. Pero algunas encuestas demostraron que la población noruega, especialmente los jóvenes, veían a la Comunidad Europea como un "mercado" de crudos objetivos económicos más que como un espacio de progreso hacia la igualdad y la justicia social. Y es que en septiembre de 1961 había cobrado vigencia el primer reglamento sobre la libre circulación de trabajadores de las seis naciones miembros en el interior de la CEE. A partir de ese momento los miembros de la Comunidad debieron abrir sus fronteras entre sí a los trabajadores que desearan emigrar buscando beneficios económicos. Los gobiernos impondrían las mismas obligaciones y otorgarían los mismos derechos a los ciudadanos emigrantes que a los nacionales. El libre tránsito se hizo una realidad.

Finalmente Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca se incorporan como miembros de pleno derecho a la CEE, a partir del 1º de enero de 1973, pero la crisis petrolera provocada por la Guerra del Yom Kippur fuerza a las nueve naciones a reunirse en París en diciembre de 1974 e institucionalizan el Consejo Europeo, nuevo órgano de gobierno formado por los jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembros. De esta manera se formalizó una situación de hecho, con la intención de superar la inoperancia que solían acarrear los choques y contradicciones entre el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo, que, como ya se citó, sus poderes y atribuciones no estaban claramente establecidos y asumidos.

En los años que siguen, llegan tres nuevas solicitudes de ingreso provenientes de los países meridionales, que han devenido en democracias, después de los regímenes dictatoriales que los encabezaban. Tal es el caso de Grecia y más tarde, de España y Portugal. También se crea una moneda europea de cambio que recibe el nombre de ECU (European Currency Unit) que no existe como billete de banco ni circula como moneda de curso legal, pero es utilizada como moneda de referencia para el equilibrio de todas las Comunidades y para transacciones financieras y comerciales. Asimismo, se creó, en marzo de 1979 el Sistema Monetario Europeo, que establece medidas

para evitar fluctuaciones descontroladas de las monedas de los países miembros.¹²

Estos últimos años

A pesar de todo, la década de los ochenta se inicia con un evidente estancamiento en la evolución de la Comunidad, lo que hace necesario revisar el funcionamiento de sus instituciones e incluso abordar de nuevo sus objetivos políticos. Es así como en noviembre de 1981, Alemania e Italia presentan al Consejo Europeo un proyecto de Acta que introducía sustanciales modificaciones en la estructura de la CEE, con un fuerte impulso hacia la unidad política. Además se proponía la consecución de un espacio económico interior homogéneo; se insistía en la consolidación definitiva de la Cooperación Política Europea y se exhortaba a los gobiernos a estrechar la colaboración mutua en lo relativo a políticas de seguridad y de defensa. Se trataba de remplazar al imperfecto mercado común con un sistema que diera lugar a un gran mercado unificado y homogéneo, mediante la supresión absoluta de todas las fronteras físicas, técnicas y fiscales que subsistían entre los Estados comunitarios. De esta forma funcionaría un solo mercado dentro de las doce naciones de la Comunidad -como si se tratara de un solo país- con una circulación ilimitada de personas, servicios, capitales y mercancías.

¹² *Ibidem*, p. 49-50.

Sin duda era una agenda muy ambiciosa la que se pretendía, pero la oposición firme de la Gran Bretaña encabezada por Margaret Thatcher y de Dinamarca y Grecia, impidieron que la llamada Acta Única Europea lograra la totalidad de sus objetivos iniciales. En efecto, el Reino Unido se negó, una vez más, a fundir a su país con la Europa continental y dejar en manos de una "euroburocracia transnacional" el rumbo de su destino. Grecia deseaba manejar su independencia de criterio en lo que atañía a su política exterior y Dinamarca tenía problemas internos en cuanto a la profundización de los nexos comunitarios.

Desde luego que esta Acta Unica Europea, que entró en vigor el 1.º de julio de 1987, representó un progreso ya que estableció el mandato de que para el 1.º de enero de 1993 se estableciera el Mercado Interior Europeo. También institucionalizó los mecanismos de la Cooperación Política Europea, al integrar al tratado constitutivo de la CEE preceptos mediante los cuales los Estados comunitarios se comprometían explícitamente a colaborar estrechamente para vincular sus políticas exteriores y dar lugar, en lo posible, a una política exterior común.¹³

Y es así como llegamos a esa época ubicada a fines de los ochenta y principios de los noventa, en la cual el mundo entero se sacudió por los cambios tan profundos y veloces que transformaron el

chauvinista y anti-inmigracionista, mientras que en el Este cobran fuerza movimientos llamados neofascistas. Por otra parte, rivalidades étnicas, que por lo visto no habían sido superadas y sólo se encontraban reprimidas o encubiertas durante el dominio comunista, explotaron con una tremenda violencia en Yugoslavia y en algunas repúblicas de la hegemonía soviética.

Y tan grave como esto fue el fracaso inicial de los mecanismo de la Cooperación Política Europea, frente a la nueva crisis de los Balcanes, ya que las divergencias entre los diversos países europeos afloraron en el tratamiento del tema. Tal parecía que se repitieran situaciones anteriores a la Primera Guerra Mundial, en la que Alemania apoyaba el reconocimiento de los nuevos Estados de Eslovenia y Croacia, mientras que Londres y París se negaban a ello, apoyando la postura de Serbia, virtual sucesora de Yugoslavia en el orden geopolítico balcánico. Asimismo, el eventual reconocimiento a la existencia de Macedonia, representó un desaire para Grecia, afectando a esa Cooperación Política Europea.

Y un acontecimiento extraeuropeo afectó también seriamente la colaboración estrecha y la integración en política exterior de los países europeos. La Guerra del Pérsico puso en primer plano el asunto de la cooperación defensiva y seguridad europeas. Alemania y Francia, que

¹⁴ Branegan, Jay, "Let down the drawbridge", *Time International*, Nueva York, Time Inc., nº 4, enero 1994, p. 14-15.

panorama político no sólo europeo sino de todas las naciones. La perestroika, la caída del Muro de Berlín y la desaparición de la Unión Soviética fueron acontecimientos que afectaron el desarrollo de la Unión Europea. El fin de la guerra fría fue recibido por los europeístas como una excelente oportunidad para acelerar la marcha de la integración y para propiciar la adhesión de naciones que a causa de su pacifismo militante o por haber formado parte del bloque soviético debieron mantenerse ajenas a la Comunidad Económica Europea.

La "Europa sin Fronteras" se había ya iniciado desde 1985, cuando en la localidad de Schengen, Luxemburgo se firmó un acuerdo para suprimir gradualmente las formalidades fronterizas, de tal forma que tanto los viajeros nacionales de los países firmantes como del resto del mundo, pudieran trasladarse libremente de una nación a otra. Pero fue el optimismo de este breve periodo lo que inspiró en buena medida a Maastricht y dio un impulso a los planes de unión monetaria.¹⁴

Pero pronto se hicieron tangibles las dificultades y los peligros de la súbita desaparición del socialismo. El colapso del sistema soviético acarrió una severa crisis económica en el Este europeo. El desempleo, la inflación y los déficits gubernamentales empezaron a elevarse peligrosamente. Resurgió el nacionalismo, en su aspecto más extremista e intolerante. En el Oeste, apareció la extrema derecha

¹³ Rossell, Mauricio y Aguirre, Pedro, *op.cit.*, p. 84-86.

fueron menos entusiastas al llamado a la guerra que les hicieran los Estados Unidos, propusieron la creación de un ejército "paneuropeo" que respondiera a un mando unificado y que se manejara con una considerable independencia de la OTAN. Desde luego que la Gran Bretaña y los mismos Estados Unidos rechazaron el proyecto, lo que impidió revivir la idea de la Comunidad Europea de Defensa de los años cincuenta.

La reunificación alemana afectó también de una manera fundamental a la Comunidad. De repente, resurgía en el centro de Europa la potencia alemana y desaparecía en el Este un contrapeso a la misma, como lo era la Unión Soviética. El liderazgo que Alemania estaba llamada a ejercer en las naciones del centro y del oriente de Europa era inevitable. El temor apareció en Francia, Gran Bretaña y aún en los Estados Unidos, pues la potencialidad económica, política y militar que representaba la presencia de una sola Alemania es imponente. Además, este país empezó a reclamar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y el ser cabeza indiscutible del proceso de integración europea.

Sin embargo, el proceso de recesión económica y la adopción de los enormes problemas que conllevó la integración de las dos Alemanias, frenaron notoriamente los aparentes desafíos germanos, pero afectaron también el proceso de integración general.

Esta recesión económica se reflejó principalmente en un alza de la tasa de desempleo y en la reducción de la productividad. Además, en septiembre de 1992, estalló una seria crisis económica que llevó al Bundesbank a elevar sus tasas de interés, ocasionando terribles problemas financieros a las monedas de Gran Bretaña, España, Italia, Portugal e Irlanda y un poco después, a Francia. El Consejo de Ministros intervino para salvar a la Unión Monetaria Europea de un derrumbe definitivo, pero es un hecho que su eficacia se aplazó por varios años.¹⁵

Y es así como llegamos al Tratado para la Unión Europea de Maastricht. Se preveía en el Acta Unica Europea el hecho de que para 1993 se establecería un mercado interior único. Francia desplegó todos sus esfuerzos para que la Comunidad Europea retomara el camino de la unidad política y monetaria, teniendo como contrincante principal a la Gran Bretaña de Thatcher.

El 14 de diciembre de 1991, el Consejo Europeo de Roma decidió abrir las negociaciones para el Tratado de Unión Europea. Se trataba de sentar las bases de una federación, extendiendo los poderes comunitarios, ampliando el concepto de "ciudadanía europea" y estrechando más la cooperación en política exterior y en materia de defensa y seguridad; además, se deberían incluir las disposiciones de Francia para la unidad monetaria por fases.

¹⁵ Branegan, Jay, "Not love but necessity", *Time International*, Nueva York, Time Inc., nº 35, 30 agosto 1993, p. 18.

A pesar de las reticencias británicas que sentían estar haciendo demasiadas concesiones al continente; de los cuestionamientos de las naciones con divisas débiles (Italia, España, Portugal y Grecia) y de la creciente impopularidad de los entonces gobernantes Mitterrand y Kohl, la Comisión emplazó a celebrar el Consejo Europeo en la pequeña ciudad holandesa de Maastricht. Ahí, el 10 de diciembre de 1991 se estableció el Tratado de Unión Europea. Según el texto del mismo, se fundaba una Unión Europea basada en la estructura institucional de las Comunidades Europeas y en todas sus políticas comunes creadas en el transcurso de su existencia, a las que ahora se sumaban la unidad monetaria y el fortalecimiento de la cooperación en política exterior, defensa y seguridad y se prescribía que en 1996 la Unión celebraría una conferencia intergubernamental para hacer una revisión del Tratado de Maastricht con la intención de buscar ahondar los vínculos comunitarios.

Maastricht amplió el concepto de "ciudadanía europea", al asentar que los ciudadanos de una nación comunitaria tendrán el irrestricto derecho de vivir en el Estado de la Unión de su preferencia e incluso podrán votar y presentarse como candidatos en los comicios europeos y municipales.

El Tratado se ocupa también de asuntos relativos a decisiones del Consejo de Ministros; a las facultades del Parlamento Europeo; a la solidaridad con las naciones menos desarrolladas de la Unión Europea;

al concepto de subsidiaridad, que define la esfera de competencias en la que las instituciones comunitarias pueden actuar, y particularmente a una nueva política social comunitaria apegada por completo a los principios de la Carta. Igualmente, se dispuso que la Unión comenzaría a negociar con las naciones de la EFTA, su ingreso a partir de 1993 y que los países de Europa oriental tendrían que esperar hasta finales de siglo.¹⁶

Desde luego que la ratificación de este Tratado no fue tan fácil como podría suponerse. Naciones como Dinamarca e Irlanda tuvieron que recurrir a referendos para decidir la cuestión. El sistema europeo tembló pues bastaba que una sola nación rechazara el Tratado para que éste no tuviera vigencia.¹⁷

Inicialmente, el pueblo danés rechazó a Maastricht básicamente por la recesión, la impopularidad del primer ministro conservador y por el activismo de los grupos pacifistas, pero nuevas negociaciones por parte de los europeístas con el gobierno danés dieron lugar a la celebración, en 1993, de un nuevo referendo.¹⁸

Francia recurrió igualmente al referendo, el cual aprobó el Tratado por tan escasísimo margen que sólo dio lugar a nuevas dudas sobre la viabilidad de la Unión Europea. Inglaterra, por su parte, tuvo necesidad,

¹⁶ Rossell, Mauricio y Aguirre, Pedro. *op.cit.*, p. 106-108.

¹⁷ Painton, Frederick. "Hugs, but no kisses", *Time International*. Nueva York, Time Inc., n° 14, 14 abril 1994, p. 16.

¹⁸ Ungehever, Frederick. "Maastricht or Bust", *Time International*. Nueva York, Time Inc., n. 35, 31 agosto 1992, p. 32.

en la persona de su impopular primer ministro John Major, de recurrir a maniobras políticas internas para forzar la votación aprobatoria.¹⁹

Todas estas circunstancias provocaron que los gobernantes europeos empezaran a temer por el futuro de la Unión, replanteándose todo el proceso de integración para decidir si se continuaba con el propósito de Maastricht o si era mejor suspender las cosas para tiempos mejores. Fue así como el Consejo Europeo decidió reunirse el 11 y 12 de diciembre de 1992 en Edimburgo.

Gracias a una intensa labor negociadora que facilitó a Dinamarca eliminar las obligaciones que a su pueblo más molestaban y a que las naciones comunitarias menos desarrolladas como España, Portugal, Grecia e Irlanda se vieron favorecidas con mayores recursos destinados precisamente a su desarrollo, como la cumbre de Edimburgo sacó a Maastricht del estancamiento en que había caído. Poco después, mayo de 1993, el segundo referendo en Dinamarca dio el "sí" al Tratado, revitalizándolo.²⁰

El Mercado Interior Europeo arrancó el 1º de enero de 1993, y ese mismo día, la denominación oficial de lo que habían sido las Comunidades Europeas (CEE, EURATOM y CECA) pasó a ser oficialmente "Unión Europea". Asimismo, "Los Doce" decidieron

¹⁹ Zagorin, Adam, "A Sea of Troubles", *Time International*, Nueva York, Time Inc., nº 24, 15 junio 1992, p. 28.

²⁰ Rudolph, Barbara, "Desperate Measures", *Time International*, Nueva York, Time Inc., nº 31, 2 agosto 1993, p. 19.

concretar primero la unificación para pasar después a la ampliación, que se inició en 1993.²¹

En efecto, en ese año, empezaron las negociaciones con cuatro países de la EFTA que fueron Austria, Finlandia, Noruega y Suecia, ya que Suiza había rechazado su participación en diciembre del año anterior. El ingreso de tres de estos países, excepto Noruega, por razones de políticas pesqueras, daría a la Unión Europea un importante impulso que devolverá algo de optimismo al movimiento europeísta.²²

La UE invitó a cinco países a iniciar pláticas acerca de su admisión al bloque de quince naciones. Esas naciones son Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovenia, Estonia y Chipre, que ingresarán alrededor del año 2002.

El jueves 2 de octubre de 1997, la UE firmó en Amsterdam un tratado sobre reformas a las instituciones europeas, la ampliación de miembros y la adopción de una política exterior y de seguridad que entrará en vigor cuando sea ratificado por los quince parlamentos en 1999. Los cancilleres de la UE rubricaron el tratado que reemplaza al de Maastricht de 1992 y que abre paso a las negociaciones con los países que buscan entrar a la Unión.

Una vez ratificado el nuevo texto, muchas disposiciones entrarán en vigor, como la creación del nuevo Secretario General de la Unión,

²¹ Branegan, Jay, "Yes, but...", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n° 22, 31 mayo 1993, p. 10-12.

²² López Barajas, José María, "El sí de Austria", *Reforma*, México, 13 de junio 1994, p. 12A.

que será el representante de la UE para cuestiones de política exterior y de defensa.

Este Tratado de Amsterdam incluye la reducción del número de comisarios europeos, la modificación del sistema de votación para equilibrar el Consejo de Ministros y la necesidad de la unanimidad como regla para decisiones sobre política exterior, fiscalías, derecho de asilo e inmigración.²³

Paralelo al movimiento político, también continúa existiendo el movimiento militar que, a través de la OTAN, pretende unificar a Europa en ese bloque militar. Las razones argüidas para la expansión de éste son el lograr estabilidad entre las naciones de la Europa Central y Oriental que, a la caída de la Unión Soviética y el desmembramiento del Pacto de Varsovia, tratan de pasar del sistema militar controlado por gobiernos comunistas, a uno controlado por gobiernos civiles. Adicionalmente, la incorporación a la OTAN daría a las antiguas naciones del área soviética una defensa ante Rusia, que si bien ahora se encuentra militarmente impotente, tal vez pudiera nuevamente volverse beligerante. Polonia, Hungría y la República Checa serán las naciones prioritarias para ingresar, tal vez seguidas de Rumania y Eslovenia, lo que representaría su preparación para el eventual ingreso

²³ *Reforma Internacional*, México, 5 oct. 1997, p. 26 A.

a los acuerdos europeos, originándose un área de libre comercio desde el Atlántico hasta el Mar Negro.²⁴

Las opiniones en pro y en contra de esta política de expansión, abundan. En opinión del destacado articulista Bruce Nolan:

Al parecer, el agregar antiguos países miembros del Pacto de Varsovia a la Alianza del Atlántico pudiera parecer una buena idea. Pero no se sabe cómo la expansión afectará a Europa o a la Alianza o cuál será el precio o cuáles los conflictos que provocará y cuánto durarán. Al mismo tiempo, cada vez que ingresan nuevos miembros, nuevas fronteras divisorias se trazan en el Continente.²⁵

La Alianza está decidida a fortalecer a Europa como una unidad, beneficiando igual a miembros que a no miembros. En particular la Cima de Madrid dará un impulso a la Sociedad para la Paz, la que durante los tres últimos años ha promovido y coordinado ejercicios militares entre los aliados y veintisiete países tanto neutrales como anteriores miembros del Pacto de Varsovia.

A aquellos que preguntan: ¿Cuáles son los límites geográficos a la expansión de la OTAN?, se les contesta que no hay prisa en fijarlos. El trazar una nueva línea en los mapas sería una traición a la visión política de la Alianza, de una Europa cada vez más integrada e indivisible.²⁶

²⁴ Kramer, Michael, "The Case for Expanding NATO", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n° 20, 22 mayo 1995, p. 21.

²⁵ Nolan, Bruce W., "NATO plus Three", *Time International*, Nueva York, Time Inc., v. 150, n° 2, 14 jul. 1997, p. 24-25.

²⁶ Strobe, Talbott, "The case for expanding NATO", *Time International*, Nueva York, Time Inc., v. 150, n° 2, 14 jul. 1997, p. 27.

Europa ha necesitado más de cuarenta años para suprimir casi por completo las barreras fronterizas y se piensa que tiene ahora una espléndida oportunidad para lograr, en los principios del siglo XXI, su integración económica y política, a través de la Unión Monetaria y de un mayor poder político real al Parlamento Europeo. La moneda única europea o Euro se estableció a partir de enero de 1999, lo que fue acordado por los bancos centrales de los Estados miembros de la UE, la Comisión Europea y el Instituto Monetario Europeo. La cumbre de Luxemburgo, celebrada en noviembre de 1997, comprometió a los Estados participantes a fortalecer las políticas de formación profesional; a buscar nuevas alternativas de trabajo; a impulsar la reducción de la jornada laboral y a combatir el desempleo que es uno de los principales problemas de Europa.

En 1998, la Unión Europea está llegando a un momento crucial al convertirse en el bloque económico más grande e influyente del orbe y su sistema podría adquirir facultades decisivas en términos geográficos y económicos, lo que supondría un ajuste en el equilibrio del poder del sistema internacional.

CAPÍTULO II

Las causas de la emigración masiva

La riqueza de la Unión Europea

La extrema pobreza de sus antiguas colonias y del Tercer
Mundo en general

El derrumbe del sistema soviético

El resurgimiento de nacionalidades y las guerras
internas-civiles en Europa

La realidad de los refugiados e inmigrantes

CAPITULO II LAS CAUSAS DE LA EMIGRACIÓN MASIVA

Empezaron a llegar a mediados de los años cincuenta, para desempeñarse en los trabajos más pesados de una Alemania en desarrollo. Trabajaban en las minas de carbón, recogían la basura y barrían las calles; ahorraban dinero y traían a sus esposas; tenían hijos y compraban casas y durante tres décadas soportaron en silencio los insultos y la discriminación. Su nombre oficial era *gastarbeiter* -trabajadores huéspedes; extraoficialmente muchos los llamaban *kanaken* -despectivo insultante.¹

En Italia, el verano es la época de la cosecha de tomates. Pero los italianos no se interesan en esas labores, por lo que trabajadores migratorios africanos cubren esa necesidad. Por cientos, miles y finalmente cientos de miles llegaron para ganar dinero, pero en lugar de ello obtuvieron la animosidad de sus anfitriones. Las condiciones de vida y las escasas oportunidades de trabajo ocasionan el que se empiecen a considerar a sí mismos como los nuevos esclavos africanos.²

¹ Jackson, James O.. "Born There. Burned There", *Time International*, Nueva York, Time Inc., nº 24, 14 jun. 1993, p. 18-19.

² Moody, John. "The Indignity of Labor", *Time International*, Nueva York, Time Inc. nº 37, 13 sep. 1993, p. 32.

En Francia, a fines de 1989, empezaron a introducirse tribus enteras de gitanos procedentes de la Rumania de Ceausescu, alegando calidad de refugiados políticos. Por razones desconocidas, se concentraron en la ciudad de Nanterre, de donde se pretendió trasladarlos al norte de Francia, tropezándose con la resistencia de la población que erigió barricadas, quemó llantas y sacó carteles llamándolos "roba-gallinas" y "violadores".³

A la plaza de Slubice, en Polonia, se le conoce como "El Triángulo de las Bermudas". Casi todas las mañanas, especialmente los martes y jueves cuando aumenta el tráfico con Alemania y los guardias fronterizos están muy ocupados, multitudes de inmigrantes de Europa oriental, salen de los bosques y de los quicios de las puertas adonde pasaron la noche. Acuden a entrevistarse con los que les ofrecen introducirlos a occidente por una cantidad de dólares.

Pilsen, en la frontera checo-alemana, está tan llena de inmigrantes de Bosnia y Croacia, que los nativos la llaman ya "Ciudad Yugoslavia" y aunque no es el término más exacto porque aparte de los miles de refugiados procedentes de las zonas en conflicto, también hay búlgaros, rumanos, turcos y rusos, sí describe lo angustioso de la situación de estos desesperados que anhelan llegar a la tierra

³ Hornblower, Margot. "Sadly, the Caravan Moves On". *Time International*, Nueva York, Time Inc., nº4, 24 ene. 1992, p. 8.

prometida a la que cada vez es más difícil acceder.⁴ Una tragedia de dimensiones mundiales se está gestando.

Europa la milenaria, cuna de la cultura occidental, descubridora y colonizadora de mundos lejanos a los que envió a sus mejores -y a sus peores- hijos para someterlos a su imperio, se encuentra hoy en día angustiada por un fenómeno impensable apenas media centuria atrás:

Se ha convertido en la receptora de verdaderas hordas de refugiados provenientes de todas partes del mundo que la invaden día a día, desquebrajando sistemas sociales, afectando el equilibrio poblacional, provocando fricciones y verdaderos odios nacionalistas, étnicos y religiosos que llevan a conflictos permanentes entre la población nativa y los recién llegados. Y todo esto aparte del gran problema base de toda esta conflictiva situación que es la búsqueda, o en su caso la conservación, del bienestar económico.

Lejos están ya los tiempos en que la conquista de nuevas tierras motivaba las políticas de los países. Igualmente, el celo religioso no utiliza ya el filo de la espada para la conversión de infieles. Es la pura y simple razón económica la que desde siempre había movido a la humanidad a la consecución de sus metas y hoy particularmente entrelaza a los Estados en un intento de construir una economía mundial cuyo resultado está aún lejos de definirse.

⁴ Nolan, Bruce W., "Europe Slams the Door". *Time International*, Nueva York, Time Inc., nº 29, 19 jul. 1993, p. 16-19.

Por razones económicas, Europa occidental se ha tornado en la Tierra Prometida; por razones económicas, Europa oriental y su régimen socialista se han derrumbado estrepitosamente; por razones económicas existe un llamado Tercer Mundo y por las mismas causas, naciones enteras en el Viejo Continente se destrozan en guerras civiles fratricidas o étnicas o religiosas o históricas, pero que en el fondo tienen la misma motivación.

Es la economía el motor y la fuente de energía que lleva a los pueblos y naciones a buscar y encontrar nuevas vías de convivencia; es causa y efecto de los fenómenos sociales y políticos que estamos presenciando en el crepúsculo del milenio.

Y lo que en lo macro es tan evidente, lo es más aun en lo micro. La población mundial busca anhelosa y desesperadamente ya no solo mejorar su situación económica, sino básicamente sobrevivir en condiciones las más de las veces inhumanas. La inmensa mayoría de los habitantes del planeta carecen de los medios para una vida digna que les permita satisfacer sus necesidades básicas y atender a otras actividades propias de la naturaleza humana.

El fantasma del hambre, ya no tan etéreo sino bastante material, asuela regiones enteras de la tierra. A los continentes que históricamente lo han sufrido como es el caso de Asia y Africa, se han sumado inmensas zonas de América e incluso de la misma Europa.

Y es esta Europa, orgullosa regidora durante siglos de los destinos mundiales, la que sufre hoy las consecuencias de este problema. Acostumbrada a colonizar tierras y avasallar civilizaciones, le fue siempre natural el éxodo de sus naturales hacia esas nuevas fuentes de oportunidades y proveedurías de poder económico y militar. Es un hecho que oleadas de inmigrantes europeos llegaron a constituir a la nación más poderosa en lo económico y en lo militar en la historia de la civilización; nación que hoy en día rige para su desgracia los destinos del orbe. Igualmente, la Europa renacentista y modernista, en este fluir de sus naturales a nuevos mundos, provocó el surgimiento de nuevos mestizajes que perduran en el tiempo y configuran sociológicamente a pueblos americanos, asiáticos, africanos y hasta de aquella lejana y amorfa región de Oceanía.

Y más aun, en épocas recientes, ante situaciones políticas, religiosas y económicas difíciles que se presentaban en la escena europea, el flujo de descontentos o desplazados se canalizaba a otros continentes, considerados como de la esperanza para los que emigraban. Europa, en resumen, era el origen y la causa de los grandes movimientos migratorios.

Todo esto se acabó. La segunda mitad del siglo XX ha traído, entre muchas otras cosas, un revertir de los hechos del pasado. Europa ya no exporta población; ahora recibe famélicas masas de desesperados refugiados que, incapaces de encontrar medios de subsistencia en sus

países de origen, invaden las ciudades y los campos de Alemania, Italia, Austria, España, Inglaterra y de cuanto estado europeo parezca ofrecer la tan ansiada solución de una vida mejor.

¡Pobres ilusos deslumbrados por el oropel de las apariencias y que ignoran o prefieren ignorar que la nueva vida a la que difícilmente tendrán acceso estará llena de amarguras, desilusiones y hasta tragedias!

Y las causas que han llevado a esta situación son múltiples pero pueden confinarse a cinco grandes vertientes que serán analizadas a continuación.

La riqueza de la Unión Europea

Después de la Segunda Guerra Mundial, las naciones del occidente europeo enfrentadas a la amenaza del sistema soviético y habiendo superado las secuelas del desastre económico que la conflagración les trajo, con la ayuda del capital norteamericano y una admirable vocación por el trabajo, se convirtieron en líderes mundiales del desarrollo económico. Asimismo, a partir de aquéllas tímidas organizaciones internacionales, como el Benelux y la Organización Europea del Carbón y del Acero, sus intentos de lograr una integración transnacional las llevaron tras lustros de fatigas, a la constitución de la Unión Europea, hoy por hoy representante de las nuevas tendencias en materia de política y comercio mundiales.

Esta Organización y su antecesor, el Mercado Común Europeo, agrupa no sólo a algunos de los Estados más poderosos económicamente sino también a otros países que, sin irles mucho a la zaga, son también representantes del auge y bienestar a los que se puede llegar si se tienen y ponen los medios para ello.

Los quince países que actualmente configuran la Unión Europea han llegado, unos más y otros menos, a representar el ideal de vida al que todo ciudadano quisiera tener acceso. Especialmente durante la década de los ochenta, los beneficios de los que gozaban tanto los trabajadores de estos países así como los cesantes, los pensionados, las mujeres y los niños, los enfermos y los inválidos los acompañaban durante toda su existencia ("from womb to tomb"). Orgullosamente, Europa occidental constituyó, para sus nacionales, toda una red de protección social de la que se mencionarán sólo algunos ejemplos.

En Francia, la frase "jubilarse a los sesenta" se convirtió en común. Los patronos pagan un 54% extra del salario de un trabajador en cuotas al seguro social. La gente está acostumbrada a gozar de largos y agradables almuerzos y paseos de fin de semana, todo por cuenta del Estado que además entrega mensualmente cheques por asistencia social.

En Italia, los trabajadores se consideraban en sus trabajos," más firmes que las estructuras del Coliseo" y en España, desde la era de Franco, la reglamentación laboral hacía virtualmente imposible despedir

a un trabajador. El sistema británico de asistencia social pagaba una compensación de trece dólares a la semana a cada madre de hijos menores de 16 años, sin distingo de posición económica y el Servicio Nacional de Salud llegaba a extremos de hasta pagar por borrar tatuajes y sustituirlos por otros cuantas veces se deseara.

En Alemania, que se consideraba un auténtico paraíso de los trabajadores debido a los altos salarios por estos percibidos y con las menores jornadas de trabajo, existen empresas como la Daimler-Benz que pagaba a sus empleados una gratificación navideña del 100% del salario mensual; el ajuar de la primera comunión de sus hijos; transportación, cuatro días extras "para recreación" y además otorgaba pequeños préstamos sin intereses. No es raro que algunas empresas otorguen a sus empleados cuatro semanas de vacaciones cada tres años, " para curaciones en manantiales medicinales" y que los sindicatos paguen a los asalariados dinero extra vacacional, generalmente la mitad de su salario mensual, que les compense de los gastos que las mismas vacaciones les ocasionan. Algunos dirigentes han criticado el que los alemanes tengan una mentalidad de "parque de diversiones", y olviden la ética laboral que forjó el milagro económico de la posguerra. Tan solo en 1992, el gobierno gastó el 33.1% del Producto Nacional Bruto en programas sociales.⁵

⁵ Branegan, Jay "Safety Net or Noose?", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n°44, 1 nov. 1993, p. 16-17.

Ante estas situaciones de bienestar social, es obvio que el resto de la comunidad internacional, especialmente las naciones menos favorecidas en lo económico, ven a estos paraísos como la meta a alcanzar.

La extrema pobreza de sus antiguas colonias y del tercer mundo en general

Sin embargo, las masas de desposeídos no pueden tener ni la paciencia ni la voluntad para esperar y obtener una situación similar en sus países. La miseria y la garra atenazante del hambre los conducen a soluciones a más corto plazo: emigrar hacia la riqueza y abundancia e instalarse en ellas como "refugiados" que tendrían la protección no sólo de la legislación local sino hasta del Derecho Internacional.

Por situaciones y motivos que no son materia del presente estudio, las antiguas colonias europeas, que desde el siglo pasado empezaron a obtener su independencia en América primero y en este siglo en Asia y Africa, se encuentran muy por debajo del estandar económico de los países europeos. Salvo las notorias excepciones de Canadá, los Estados Unidos, Australia y alguna otra nación, curiosamente todas ellas de ascendencia anglosajona, los nuevos Estados han obtenido junto con su independencia, un déficit económico, político, social e intelectual que las ha colocado a la zaga de sus madres patrias. Tal pareciera como si después de haber exprimido a sus

colonias para robustecer su propia potencia, Europa occidental con una perfidia emulada de Albión hubiera nuevamente encadenado muy sutilmente a estos países para seguirlos haciendo dependientes eternos de élla y de sus igualmente depredadores descendientes norteamericanos.

El infamante, por peyorativo, título de Tercer Mundo, les ha sido endilgado a estos países para hacer resaltar su diferencia con aquéllos que gracias a su nivel económico están en la avanzada del progreso. Cual si se tratara de una competencia y, desde luego, muy desequilibrada, se habla del Primer Mundo como ejemplo de orden, laboriosidad, sistemas adecuados, madurez y bienestar individual y social como contrapartes de las características del Tercero: desorden, anarquía, pobreza, corrupción e incapacidad para organizarse productivamente de una manera eficaz. No se considera una etapa dentro del desarrollo sino una situación permanente de la cual se obtendrán beneficios para aquéllos países que tengan los medios, la tecnología, los bienes de capital y la habilidad para negociarlos, vendiéndolos a quienes carecen de ellos o invirtiéndolos en las condiciones más favorables.

Esta evidente injusticia social, que no tiene por origen un determinado sistema económico, sino una actitud egoísta y utilitaria por parte de los países poderosos es obviamente causa muy determinante del problema que se está analizando. Si se hablara de justicia divina, se

podría decir que Europa está empezando a pagar las consecuencias de siglos de opresión y de exacción sobre sus antiguas colonias.

El derrumbe del sistema soviético

A las dos causales citadas antes y que podrían considerarse como lógicas dentro de la evolución histórica y jurídica que estamos analizando, habrá que agregar otras que son producto de acontecimientos políticos y sociales de tal envergadura, que no podemos aun aquilatar hasta dónde llegarán sus consecuencias.

Tal es el caso del colapso económico de los países del oriente europeo, que bajo la égida de Moscú, durante casi cincuenta años intentaron el logro del sistema socialista de estado y que sólo obtuvieron, aparentemente, el socialismo de la pobreza.

Impensable hasta hace solo unos años, el fracaso total del sistema económico y social en la URSS no solo cambió la política y las relaciones internacionales, distendió el clima cuasi permanente de guerra fría y permitió que los Estados Unidos se entronizaran como la única real potencia militar mundial, sino que también abrió una auténtica caja de Pandora, permitiendo y propiciando el éxodo masivo de centenares de miles y hasta millones de exhaustos y famélicos ciudadanos de todos los países miembros de esa Comunidad, en busca de oportunidades para lograr ya no sólo un mejor nivel de vida, sino una simple supervivencia ante las escasísimas posibilidades de lograrlo

en sus lugares de origen. Habitantes de Rumania, Hungría, Bulgaria, Albania, Rusia, Bielorusia, Ucrania y de casi todos los nuevos Estados que han nacido por el desmembramiento de la antigua URSS, se dirigen día a día hacia donde consideran posible encontrar la solución a sus miserias: Europa occidental.

Según datos proporcionados por expertos de las Naciones Unidas, se considera que de cinco a diez millones de personas planean salir de los países de Europa oriental y de la antigua Unión Soviética. La mitad de ellos esperan llegar a Alemania.⁶

La contundencia de estas cifras es escalofriante. Significa que los países receptores de tal invasión tendrían que estar en posibilidades de dar trabajo, habitación, educación y asistencia social a todos ellos, además de a sus propios nacionales, lo cual es prácticamente imposible.

Ante esta situación, aunada a la recesión mundial que se vive en este final de siglo, Europa occidental se considera, no obstante su magnífica situación económica, imposibilitada, si quiere conservar su posición, para recibir a cuanto inmigrante toque a las puertas. Las consecuencias de todo ello han aparecido ya, bajo la forma de nuevas reglamentaciones, limitaciones a la inmigración y sobre todo, de rechazo, cada vez más violento, por parte de ciertos sectores de la población.

El resurgimiento de nacionalidades y las guerras internas-civiles en Europa

Si estudiáramos un mapa de la Europa de principios de siglo, previa a la Primera Guerra Mundial, veríamos que las fronteras de ese entonces eran muy diferentes a las actuales. En aquella época existían aún imperios como el austro-húngaro, el otomano y el ruso que comprendían una pléyade de naciones y pueblos que por azares del destino se habían visto subyugados por las grandes potencias, habiendo tenido que aceptar su incorporación a dichos imperios, perdiendo casi siempre su identidad nacional en aras de su integración a la cultura del país dominante.

Estas naciones, las más de las veces se constituyeron a través de centurias en las que se fueron configurando sus caracteres esenciales, su cultura propia, su idioma o dialecto, su religión y todo aquéllo que caracteriza a una nación.

En el proceso natural de formación, abundaron los conflictos con los pueblos vecinos, por las mismas causas que conformaban las diferencias entre cada uno de ellos. Son innumerables las guerras que, a lo largo de su historia han librádose en Europa por razones dinásticas, económicas, de conquista, religiosas y cuanta causa se nos ocurra. En algunos casos, las secuelas de estos conflictos se han olvidado, pero en otros no y las heridas causadas no cicatrizan aun, lo que origina odios

⁶ Nolan, Bruce W., *op.cit.*

entre las diferentes nacionalidades y deseos revanchistas o de justicia histórica.

Fue precisamente la existencia de estos imperios que absorbieron a tantos pueblos, lo que impidió que entre ellos continuaran con sus riñas históricas y se despedazaran en el mejor estilo renacentista en el que cada ciudad era no solo rival sino hasta enemiga de las demás y buscaban su aniquilamiento como una política normal a seguir. Permítome citar a Jacob Burckhardt que, al explicar la política exterior de los estados italianos del Renacimiento nos descubre los extremos de falacia a los que se llegaba fácilmente:

La historia exterior de la Italia de esta época la constituye una serie de enredos, ligas, armamentos, sobornos y traiciones. Durante mucho tiempo, Venecia fue objeto de las quejas de todos, como si tratara de conquistar a Italia entera, o ponerla en tal situación que, Estado tras Estado, fuese poco a poco cayendo en sus manos por si sola... Hasta la propia Florencia, con sus inconsistentes ciudades tributarias, guardaba una actitud equívoca respecto a Venecia, aun cuando la envidia comercial y el progreso de Venecia no hubiesen sido tomados en consideración por lo que atañía a la Romaña....

Pero también los demás se dedicaban a engañarse con la máxima malignidad, obedeciendo en cada caso, a las sugerencias de la propia -y poco limpia- conciencia, dispuestos siempre a llegar a los mayores extremos. ¡Y no se limitaba a Italia este terrible juego! La propia naturaleza de las cosas trajo consigo que se buscara la intervención extranjera y se esperase la ayuda del exterior, la de franceses y turcos principalmente.⁷

⁷ Burckhardt, Jacob, *La cultura del renacimiento en Italia*. Tr. Jaime Ardal, Barcelona, Iberia S.A., 1951, p. 87.

Al término de la Primera Guerra Mundial y con la desaparición de los imperios mencionados, el mapa de Europa se reestructuró y nuevos Estados nacieron tanto de manera natural, como totalmente autoritaria lo que nuevamente permitió la incubación de odios raciales y sectarios así como religiosos. La creación de la URSS que territorialmente era una sobreposición del imperio de los zares, y a la que se agregaron nuevos pueblos sojuzgados, contribuyó a temporalmente apaciguar por la fuerza las rivalidades entre el mosaico de nacionalidades que este país representaba.

Pero los acontecimientos de los últimos años han propiciado que los conflictos que se pudieron creer olvidados renacieran con una fuerza terrible y que las vendettas nacionales tuvieran al fin la oportunidad de manifestarse con toda su dramática realidad.

Yugoslavia es el ejemplo más nítido de esta situación. Creada como Estado al final de la Primera Gran Guerra, incluía no solo a grandes nacionalidades como serbios, croatas y bosnios de tradicional enemistad histórica, sino también a grandes sectores de turcos, albanos, búlgaros y griegos, es decir, un verdadero polvorín en donde las históricas diferencias étnicas y religiosas entre ellos han producido conflictos de tal magnitud que el término "balcánico" es sinónimo histórico de odio y guerra permanente.

Y la desintegración de este país ha permitido que los odios ancestrales se desparramen por todo su territorio y que la barbarie humana se manifieste en toda su horrenda realidad. Cientos de miles de muertos, heridos, damnificados y desplazados es el saldo de la lucha entre aquellos pueblos que aun hoy, al momento de escribir esta tesis, continúan el conflicto y parecieran buscar los medios para no terminarlo hasta prácticamente borrar de la existencia civilizada a sus enemigos.

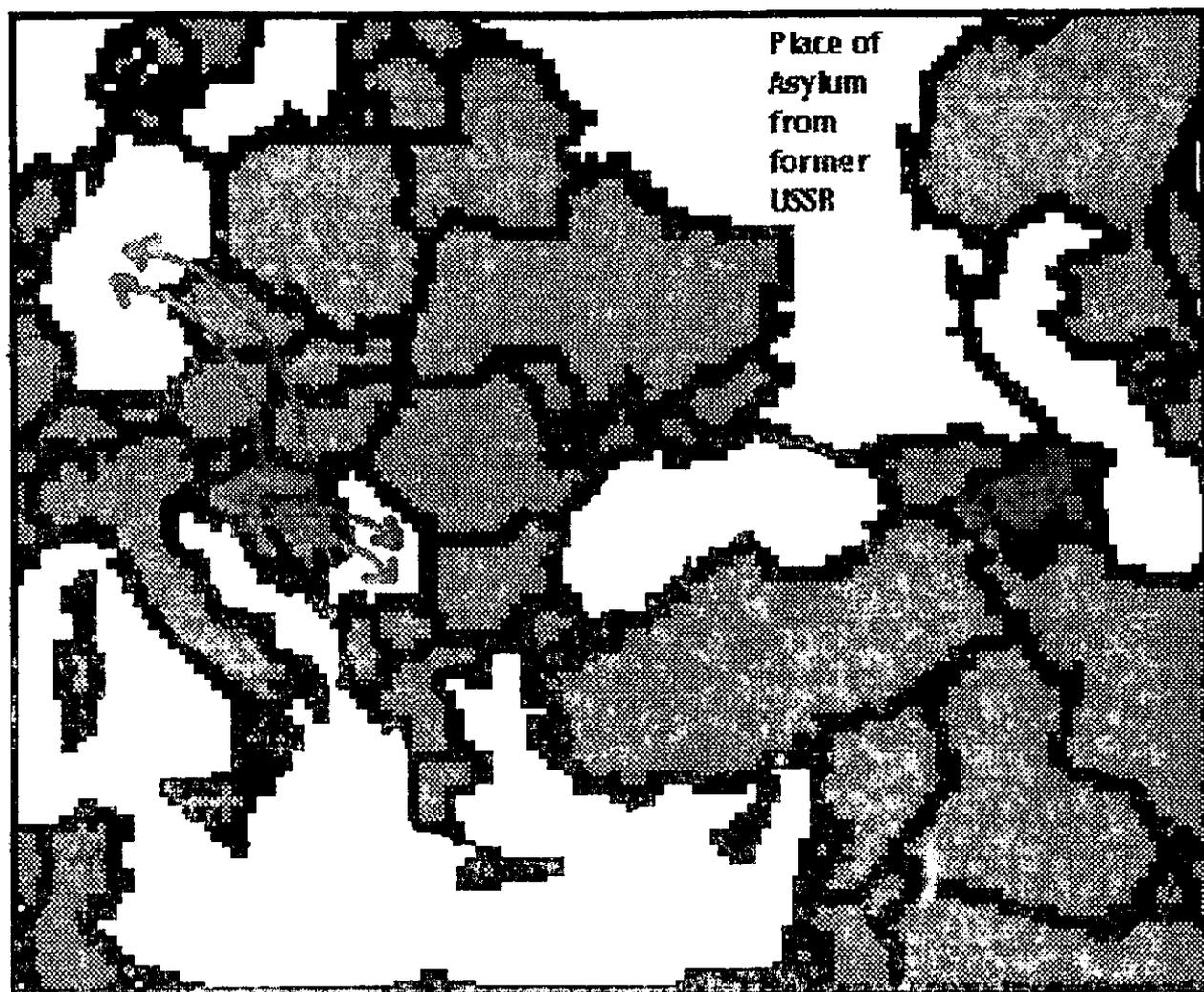
En la antigua URSS existen problemas similares, pero dada la vasta extensión del antiguo imperio soviético, se presagia la posibilidad de una mayor cantidad de conflictos.

Existe una feroz batalla por el control de la región del río Dniester, situado en el oriente de Moldavia, en el que se enfrentan la etnia mayoritaria rumana contra los separatistas rusos y ucranianos. En el sangriento conflicto, cerca de cuatrocientas personas, muchas de ellas rusas, han muerto después de que las fuerzas armadas moldavias trataron de tomar la población de Bendery. Y es que en Moldavia, que era parte de Rumania hasta que Stalin se anexó la región en 1940, las minorías rusas y ucranianas, temerosas de que ambos países planearan reunificarse, declararon su propia República independiente del Dniester, pero Moldavia se niega a ceder el territorio, al igual que el Gagauz, en el sur.⁸

⁸ Carney, James. "Russia to the Rescue", *Time International*, Nueva York, Time Inc., nº 27, 6 jul 1992, p. 23.

Run Away!

Where the European refugees are from,
and where they are going



Fleeing from

(blue):

Bosnia -

Herzegovenia

Former USSR

Places of Refuge

(yellow):

Russia

Germany

Yugoslavia

Both

(green):

Armenia

Azerbaijan

Croatia

La Crimea es reclamada no solo por Rusia, sino también por Ucrania y por la nación tártara; en el Cáucaso, los nacionales de Karachai-Cherkess y de Kabardin-Balkhar desean separarse de Rusia por no considerarse rusos; los chechenes y los ingush, igualmente en el Cáucaso, están en conflicto con Moscú; Abkhazia desea obtener status de república; en Georgia, la provincia de Ossetia del sur quiere incorporarse a Rusia, las rivalidades entre los armenios y los azerbaijanos han llevado a la guerra civil entre ellos en Nagorno-Karabakh por el deseo de los armenios de independizarse; el Tartaristán quiere autonomía política y económica y en el Tajikistán los estruendos de las armas se oyen desde hace algún tiempo en otra auténtica guerra civil.⁹

Al sur de Eslovaquia existe un enclave habitado por seicientos mil húngaros que son un foco de tensión nacionalista. En la Silesia, en su parte que colinda con la Moravia, igualmente la habitan miles de alemanes que anhelan tierras perdidas en la región de los sudetes de Bohemia y Moravia.¹⁰

En la localidad de Pian del Re, provincia de Turín en el nacimiento del río Po, el llamado Pueblo de Padania celebra cada año la "Fiesta de la Independencia de Padania", elegida por la Liga del Norte, como el país ideal que intentan reivindicar, en contra "de la explotación colonial

⁹ Kohan, John, "Holding Russia's Fate in his Hands", *Time International*, Nueva York, Time Inc., nº 49, 7 dic. 1992, p. 26-27.

del Estado italiano". Los "ciudadanos padanos" pretenden que "la Padania sea reconocida y respetada entre las naciones del mundo".¹¹

Hasta en la austera y tradicional isla de Gran Bretaña soplan aires de independentismo. El 18 de septiembre de 1977, los votantes escoceses decidieron que querían tener un parlamento propio, con autoridad para tomar medidas fiscales. Esto, junto con la posibilidad de que Gales tenga una Asamblea propia, si los galeses lo aprueban en un referendun, amenaza con romper la estructura del Reino Unido.¹²

Y estos son sólo algunos de los casos que en la actualidad provocan conflictos por causas de un resurgimiento de nacionalidades al que la situación política europea del momento propicia. En las palabras mismas del que fué presidente de Checoslovaquia, Vaclav Havel, "en todo el mundo poscomunista, existe un peligro inminente de conflicto nacionalista y étnico. En algunos casos, a ciertas naciones no se les permitió la libre búsqueda y el encuentro de su propia identidad y forma de existencia, ni obtener su independencia durante decenas y aun cientos de años. No debemos sorprendernos de que ahora, cuando la fuerza del comunismo le ha sido arrancada, todos los países deseen tener entonces independencia y auto-determinación.

¹⁰ Jackson, James O.. "Can this Marriage be Saved?", *Time International*, Nueva York, Time Inc., nº 27. 6 jul. 1992, p. 22.

¹¹ Nota en el periódico Reforma, Sección Internacional p. 5-A 14 de septiembre de 1997.

¹² Bird, Maryann. "A Date with Destiny", *Time International-Latin American Edition*, Nueva York, Time Inc., v. 150, nº 12, 22 sep. 1997, p. 25.

Un segundo motivo sería el que por muchos años el ciudadano individual no acostumbró a vivir en libertad. Para la gente era habitual que existiera una cierta estructura de garantías, aunque desagradables. Hoy, esa misma gente está asombrada por las libertades, hasta un cierto nivel. Está buscando garantías sustitutas. Y las garantías de la propia tribu parecen ser las más accesibles."¹³

Este buscar la identificación personal y nacional en "la propia tribu" ha llevado desde años atrás a ciertas nacionalidades europeas a encontrarlas cualquiera que sea la forma. Puede ser de una manera más o menos pacífica, como los catalanes en España y los walones y los flamencos en Bélgica, o con una gran violencia, tal como sucede con los vascos o los irlandeses.

Pero la agudización del problema en los últimos años se debe indudablemente "a la búsqueda de la independencia y auto-determinación" que lleva a naciones enteras a reencontrarse con su realidad, pero en un clima de inseguridad política y de grave deterioro económico. Esto, aunado a las guerras intestinas ya citadas, han provocado un éxodo de proporciones gigantescas, en el cual poblaciones enteras huyen de la calamidad bélica que asuela a sus territorios y buscan refugio, obviamente, en los países de la Europa occidental, en donde aun no se ha dado este problema de una manera tan dramática.

¹³ Morrow, Lance. "I Cherish a Certain Hope". *Time International*, Nueva York, Time Inc., nº 31, 3 ago. 1992, p. 33-34.

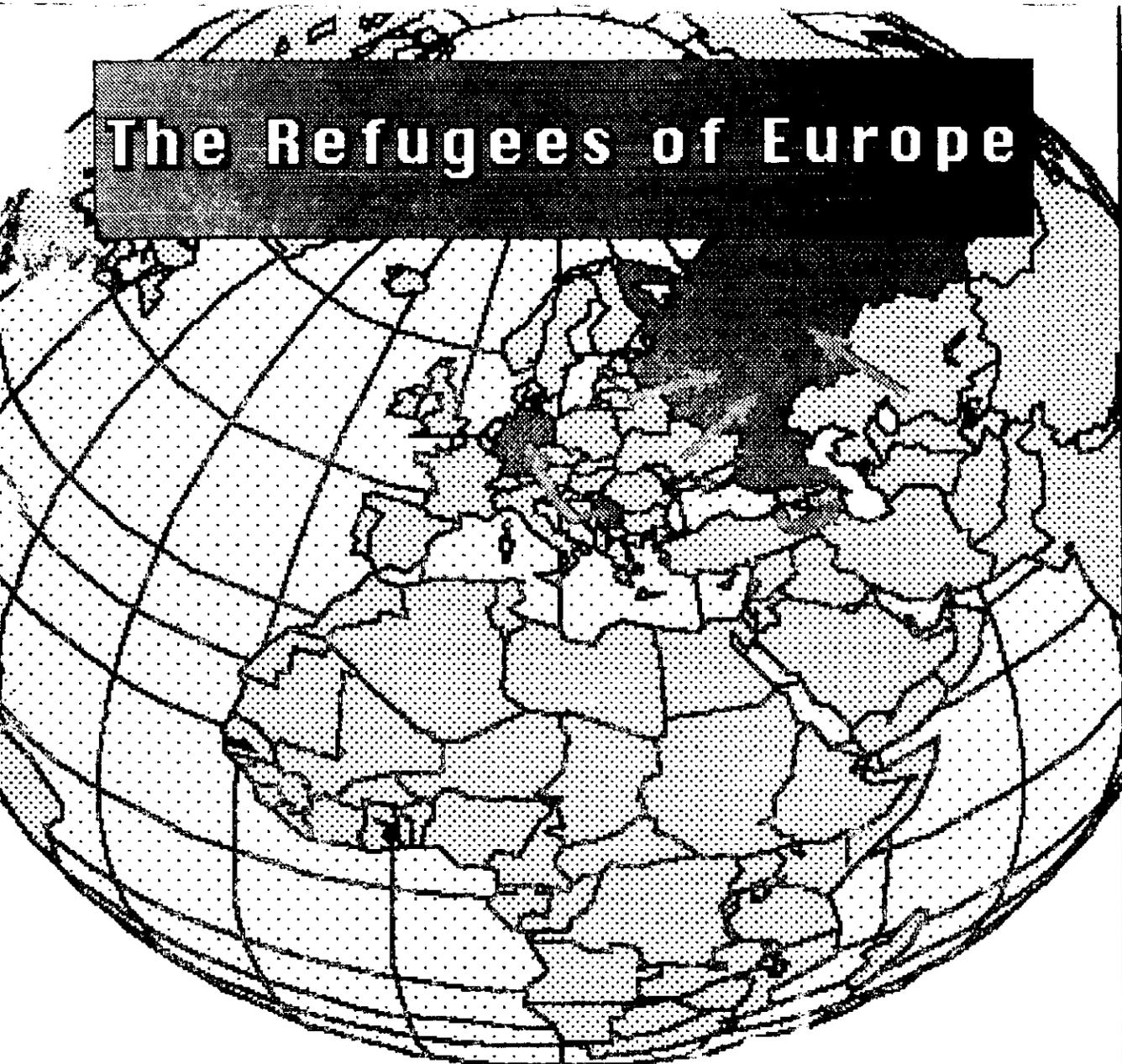
Existe ya una Organización de Naciones y Pueblos No Representados, con sede en La Haya, que agrupa a treinta y nueve miembros, representantes de ciento treinta millones de personas que se consideran a sí mismos diplomáticamente repudiados y no gratos en los organismos internacionales, en donde, sin embargo, se decide su suerte.

La desintegración de la Unión Soviética y de Yugoslavia ha motivado las expectativas de numerosos pueblos alrededor del mundo, que habían permanecido adormecidas durante muchos años: kurdos del Iraq; ogonis de Nigeria; escanios de Suecia; sanjaks de Serbia-Montenegro, nagas de la India; frisos de Holanda; shanes de Birmania; mapuches de Chile y Argentina reclaman todos su auto-determinación.

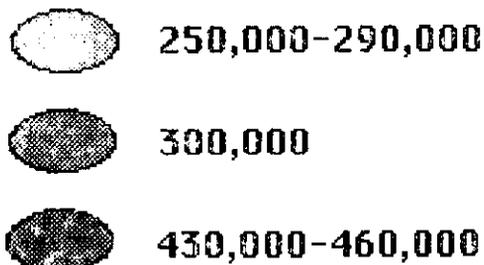
Desde hace dos años en que la Organización fue creada, cuatro de sus miembros fundadores han obtenido su independencia: Estonia, Armenia, Georgia y Letonia. Y sin embargo, Estonia rehusa conceder la ciudadanía a sus habitantes rusos y Georgia reprime con violencia a los abkhasianos que pidieron un gobierno propio en 1990.

Una queja común de estas nacionalidades es el que los gobiernos utilizan tácticas de movilización masiva de poblaciones para así combatir la auto-determinación solicitada. En Rusia, el gobierno promueve el desplazamiento de rusos a territorio de los maris. Igualmente, en Albania, se intenta que la población se ubique en territorios de minoría griega.

The Refugees of Europe



Number of Refugees living in the country:



Countries supplying Refugees:
(Arrows show where refugees flee to)



A esta Organización han pretendido ingresar minorías tales como los jura, de Suiza y los bretones de Francia que pugnan incluso por la aceptación del bretón, lengua de origen celta, y hasta gitanos bosnios que pretenden evitar ser deportados de Holanda.¹⁴

Han habido limitaciones en los no representados. El criterio para lograr la membresía consiste en que el demandante mantenga un área geográfica identificable, tenga representatividad de la población y renuncie al uso del terrorismo.

Decenas de millones de pobladores del planeta aspiran a conformar Estados y grandes porciones de esa población están listas para luchar por lograrlo. Se estima que la organización UPO incluirá hasta más de cien grupos tribales, movimientos y gobiernos en el exilio. Muchos de estos movimientos nacionalistas representan sueños significativos; algunos pasarán a la historia del fracaso y otros lograrán definitivamente su membresía en el comité de Estados-Naciones.

La realidad de los refugiados e inmigrantes

La comparación con la Europa de los años treinta es innegable, como si la historia hubiera conspirado para reunir las condiciones para una "reposición". Por todo el continente, las poderosas democracias industrializadas han caído en una recesión que provoca desempleo, duras condiciones de vida e inseguridad. Preocupada por sus trabajos,

¹⁴ pendiente

la gente se irrita contra sus gobiernos y convierte a los extranjeros en chivos expiatorios de su enojo. El canto de las sirenas de encontrar respuestas simples y brutales, es audible.

Solamente de 1980 a 1992, quince millones de personas entraron a Europa occidental como inmigrantes. Todos ellos no son refugiados, aunque exista mucha confusión en ésto, ya que estos inmigrantes sólo desean trabajar y mejorar su nivel de vida. En 1992, setecientos mil solicitaron asilo en Europa Occidental y cuatrocientos treinta y ocho mil de ellos lo hicieron en Alemania, la cual ya había recibido en los últimos tres años ochocientos ochenta y siete mil solicitantes y llevaba doscientos veinticuatro mil en tan sólo los seis primeros meses de 1993.¹⁵

Estas cifras aterradoras y más aun, la terrible realidad de ver a sus ciudades invadidas por paupérrimos extranjeros que duermen en los parques y jardines, que propician la formación de auténticos ghettos, que pueden constituir bandas de asaltantes, que son ajenos a la cultura del país que los recibe y que eventualmente puedan disfrutar de los trabajos y beneficios sociales que hoy por hoy tan difíciles son ya de obtener, provoca en la población encontrados sentimientos de conmiseración en el mejor de los casos o de una agresividad latente y ya frecuentemente desbordada.

¹⁵ Nolan, Bruce W., *op.cit.*

Los inmigrantes se han convertido entonces en el objetivo principal de criminales ataques raciales y de xenófobos movimientos políticos en una docena de países. Cabalgando al recate, desde oscuros tiempos pasados, una pléyade de ultra-derechistas en toda su amplia gama de opciones han decidido actuar por su cuenta, con o sin apoyo de sus respectivos gobiernos. Los nostálgicos de las monarquías, los fascistas a la antigua, los modernos "skin heads", los neonazis, los chauvinistas, todos ellos unidos por un común racismo, han hecho su aparición en el escenario europeo y han provocado tan numerosos daños y tan grave situación política y social, que la reacción mundial no se ha hecho esperar.

Es en Alemania que, como ya se ha dicho, es el país favorito de los inmigrantes, en donde se ha dado la mayor concentración de manifestaciones hostiles. Este país, por su particular situación en la posguerra, requirió de una numerosa mano de obra, ya que la escasez de hombres que padecía la hacía indispensable, sobre todo por los planes de reestructuración económica que llevaron a la nación germana al "milagro alemán".

De varios países europeos llegaron los tan necesitados trabajadores: de España, de Yugoslavia y especialmente de Turquía, los llamados trabajadores huéspedes eran magníficamente recibidos. Pero los tiempos cambian y como se mencionó antes, la actitud de los alemanes ya no es la misma. La primera generación de turcos fue bien

vista; la segunda ya no; quieren ser reconocidos en calidad de igualdad pues consideran tener derechos y los demandan, ya que nacieron en Alemania o llegaron ahí de niños y consideran a ese país como el suyo.¹⁶

Pero la realidad es otra. Un elevado porcentaje de alemanes no pueden desprenderse de sus atavismos racistas y han escogido el camino de la violencia para intimidar a los inmigrantes.

Agosto, 1992. Rostock. Una multitud de aproximadamente dos mil espectadores aplaudió enardecida el que se prendiera fuego a un asilo para refugiados.¹⁷

Noviembre, 1992. Mölln. La policía recibe una llamada telefónica: "Hay un incendio en la calle Ratzeburger. Heil Hitler." Efectivamente, dos jóvenes alemanes de 26 y 19 años incendiaron la casa ocupada por una inmigrante turca y sus dos nietas, muriendo las tres y resultando heridas otras nueve personas. Los jueces que conocieron de este caso no aceptaron el argumento de que los reos y su involucramiento en el neonazismo era un problema sociológico, alegando que no se trataba de una discusión histórica sino de investigar un crimen.¹⁸

Mayo, 1993. Solingen. Un incendio causó la muerte de cinco jóvenes turcas. Los culpables fueron cuatro "skin-heads" pertenecientes

¹⁶ "The Circle of Hate Widens", *Time International*, Nueva York, Time Inc., nº 49, 7 dic. 1992, p. 12..

¹⁷ Benjamin, Daniel, "Hate", *Time International*, Nueva York, Time Inc., nº 47, 23 nov. 1992, p. 24-26.

¹⁸ Michaels, Marguerite, "Crime and Punishment", *Time International*, Nueva York, Time Inc, nº 51, 20 dic. 1993, p. 27.

a un grupo local conocido por sus tendencias neo-nazis. Además, cientos de tiendas fueron apedreadas y rotos sus aparadores.¹⁹

1992. Sachsenhausen y Ravensbrün, al norte de Berlín. "Skin-heads", neonazis y simples jóvenes alemanes profanaron cementerios de judíos, incluyendo ataques a los monumentales campos de concentración de refugiados.

Mayo, 1995. Eppingen. Una banda de jóvenes de la extrema derecha irrumpieron en la graduación en una escuela secundaria cantando *Deutschland den Deutschen* (Alemania para los alemanes) y golpearon a alumnos y maestros mientras realizaban actos de vandalismo.²⁰

Enero, 1996. Lübeck. En un hostel para refugiados, un fuego provocado causó la muerte de cuatro niños y seis adultos. En el edificio vivían inmigrantes de diecinueve países, entre ellos de Siria, Zaire y Polonia. Extremistas de la derecha se sospechan como culpables.²¹

Hasta 1992, se habían registrado mil ochocientos casos de xenofobia, tan solo en Alemania y setecientos cincuenta durante el primer semestre de 1993.²²

La policía alemana hace redadas de grupos neonazis pero considera que los ataques son producto de acciones individuales y no de

¹⁹ Jackson. James O., *op.cit*

²⁰ Geiger, Erik, "Violence Grows in German Schools", *San Francisco Chronicle*, San Francisco, mayo 3, 1995.

²¹ *Time International*, Nueva York, Time Inc., 29 enero 1996, p. 6..

²² Jackson. James O., *op.cit*.

grupos políticos. Sin embargo, sabe muy bien que los atacantes en Solingen pertenecían a grupos que frecuentaban los alrededores del edificio incendiado, para beber cerveza y cantar canciones nazis, aunque alega el que no pueden arrestarse personas por el simple hecho de cantar en los parques.²³

La oposición oficial a los inmigrantes llega hasta las más altas esferas del gobierno. El ex-presidente de Alemania, Steffen Heitmann, antiguo ciudadano de la Alemania oriental, comenta que el peor peligro para su país consiste en ser invadido por extranjeros.²⁴

Pero no sólo en Alemania se dan estos casos de extremismo. En Viena, cuatro personas fueron víctimas de una campaña de cartas-bomba que sacudió a la sociedad austríaca, orgullosa de vivir en un país libre de la violencia que aflige a otras partes de Europa. Diez cartas en total fueron enviadas, pero la policía interceptó y desactivó seis.

Todos los destinatarios parecen haber sido seleccionados por su apoyo a los inmigrantes y a los derechos de las minorías. El día anterior a que la primera bomba explotara, fué publicada por los medios alemanes, una lista de enemigos de la extrema derecha.

En cada sobre de los paquetes venía el mismo mensaje:

²³ *Ibidem*

²⁴ Jackson, James O., "Next Contender, Please", *Time International*, Nueva York, Time Inc., nº 47, 22 nov. 1993, p. 28.

"Estamos defendiéndonos" firmado con el nombre del conde Ernst Rüdiger von Starhemberg, un aristócrata del siglo XVII que defendió a Viena de los invasores turcos.²⁵

En noviembre de 1992, varios radicales de derecha al igual que en Alemania, profanaron un cementerio en Eisenstadt, al sureste de Viena, con svásticas y slogans nazis. A la semana siguiente, cinco neonazis fueron enjuiciados en Wels por haber arrojado cocteles Molotov contra un edificio que albergaba a doscientos asilados.²⁶

Con la economía afectada por la recesión europea, los austríacos empiezan a culpar a los inmigrantes rumanos y a los refugiados por la guerra en Bosnia.

En Francia existe un movimiento de derecha, con una fuerza política no alcanzada por ninguna otra en Europa, que es el Frente Nacional de Francia, liderado por el exparacaidista Jean Marie Le Pen y que cuenta con el 14% de la votación electoral, lo que lo hace la tercera fuerza política de su país.²⁷

En 1991, el 41% de los franceses confesaron ser racistas en algún grado. No es de extrañar que la Comisión de Derechos Humanos del

²⁵ Michaels. Marguerite. "Sending Hate by Mail", *Time International*, Nueva York, Time Inc., nº 51. 20 dic. 1993, p. 27.

²⁶ Painton. Frederick. "The Spreading Stain". *Time International*, Nueva York, Time Inc., nº 47. 22 nov. 1992, p. 27.

²⁷ *Ibidem*.

gobierno reportó un aumento, en algunos casos hasta del 20% de incidentes anti-semíticos y agresiones contra norafricanos.²⁸

Otros líderes derechistas como el austríaco Jörg Halder han logrado un equilibrio entre el respeto y la indignación y manipulan a su Partido de la Libertad hacia una posición que amenaza a la gran coalición de derecha-izquierda que gobierna al país, ganando adeptos con la promesa de restringir el número de extranjeros que viven en el país.

Las encuestas revelan que tres cuartas partes de los austríacos están a favor de un alto total a la inmigración y dos terceras partes se oponen aun a excepciones humanitarias, como las dirigidas a refugiados de Bosnia y Croacia.²⁹

Italia ha producido su propio y autoritario populista, Umberto Bossi, líder del Movimiento de la Liga del Norte, dedicado a escindir al próspero norte de lo que considera corrupta e ineficaz administración de Roma. Sufre también la península a los "skin heads" con su violencia y evidente antisemitismo. En una encuesta del diario Espresso, se encontró que uno de cada tres italianos no consideran que los judíos en su país sean realmente italianos.³⁰

Y aunque en Italia no han habido incidentes mortales como los ataques a los turcos en Alemania, la gente de piel oscura está cada vez

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ *Ibidem.*

más sujeta a abusos. Rufianes en Roma los llaman "sucios africanos"; un restaurante en Florencia despidió a todos sus empleados negros, argumentando quejas de turistas alemanes; en agosto de 1993, los habitantes de Stornara, cerca del puerto de Bari, en el Adriático, expulsaron de esa población a cientos de trabajadores africanos, debido al asesinato de un anciano residente. Algunos huyeron a Villa Litornio, al noroeste de Nápoles, donde alrededor de tres mil africanos, casi todos hombres, viven en un campamento que ha venido a convertirse en símbolo de la comunidad inmigrante de Italia. Cada mañana, los habitantes de este auténtico ghetto se encuentran en la plaza municipal esperando ser contratados por granjeros, para recolectar tomates. Pocos hablan el italiano, pero para dicha labor no se requieren conocimientos lingüísticos. Aquellos que son contratados, perciben un mínimo salario por cada caja de fruta limpia que recolecten. La mayoría llenan tres cajas después de un día de dura labor.

En estos ghettos, los trabajadores se separan por nacionalidad, idioma y origen tribal y sobreviven como mejor pueden. Los negros africanos desconfían de los árabes de Túnez, Argelia y Marruecos. Los francófonos y los nativos de antiguas colonias británicas se desprecian mutuamente.

Desesperados por la necesidad de enviar dinero a casa, algunos africanos se han dedicado al crimen. Alrededor de Nápoles, prostitutas

³⁰ *Ibidem.*

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

nigerianas materialmente asaltan a los automovilistas, para vender sus favores.

Los empresarios de Villa Litornio cierran constantemente sus negocios en protesta para presionar al gobierno a que limpie o cierre el ghetto.

Pero a pesar de todo, la desesperación económica en Africa causará seguramente un flujo continuo de inmigrantes. Además, las exageraciones del éxito económico del que los africanos alardean al escribir a casa, producen un aumento en el número de inmigrantes. Lo que no dicen es que para ganar el dinero que envían a casa, necesitan convertirse prácticamente en esclavos.

La Liga del Norte abiertamente llama a una política de "cero inmigración", alegando que los inmigrantes son atrapados en una forma de esclavitud por empleadores inescrupulosos, para que acepten bajos salarios, privando a los italianos de esos trabajos. Existen en Italia, cerca de ochocientos mil inmigrantes legales y al menos trecientos mil ilegales, aun cuando el desempleo alcanza ya un 10%.³¹

En Inglaterra, el extremismo de la derecha es básicamente un fenómeno cultural. Aumentan las bandas de rock de "skin heads", que cantan desafiantes canciones glorificando viejos temas nazis y atraen grandes multitudes.

³¹ Moody, John, *op.cit.*

En Bélgica, el partido nacionalista flamenco Vlaams Blok surge como resultado de un descontento del electorado, exasperado por la política de su gobierno, e impulsa el surgimiento, en Holanda, del Partido de Demócratas Centrales.³²

Ante todas estas muestras de intolerancia social y apatía gubernamental, muchas personas han reaccionado. En una dramática muestra sin precedentes, trescientas mil personas se manifestaron en Berlín, en la víspera del aniversario de la Kristallnacht (cuando los nazis rompieron escaparates de tiendas judías) para demostrar su oposición a la ola de racismo y de violencia derechista que ha traído penosos recuerdos de una anterior Alemania. Desde el incidente de Rostck, Alemania y sus vecinos han observado con profunda angustia cómo la fiebre de xenofobia se expande por la tierra.

Pero la manifestación en la Lustgarten de Berlín se convirtió en una debacle cuando anarquistas, molestos por las políticas gubernamentales que suponen propician la violencia derechista, repentinamente empezaron a gritar "hipócritas" y arrojaron huevos y piedras a los manifestantes, provocando enfrentamientos con la policía.

Aunque el racismo no es un problema solamente alemán, y las comparaciones con el terrorismo de estado hitleriano son exageradas, las preguntas del por qué la violencia está atenazando a Alemania, son formuladas con gran preocupación. Y dado que los ataques se dan con

³² Painton, Frederick, *op.cit.*

mayor intensidad en el este, se ha visto que la anterior zona comunista es una zona de desastre social y económico que enfrenta a toda Alemania con problemas mayores de los supuestos. Con un millón cuatrocientos mil refugiados procedentes de lugares tan lejanos como Afganistán o tan cercanos como Yugoslavia, la mayoría de los que han inundado el país en los últimos tres años se han convertido en "chivos expiatorios" de los descontentos. Bloqueados del resto del continente, los refugiados llegan a Alemania porque su constitución política garantiza asilo a todas las víctimas de persecución política: casi quinientos mil buscadores de asilo llegaron en 1992, el doble de 1991. Aunque menos del 5% llegan a obtener el derecho a permanecer, un laborioso proceso de apelaciones garantiza a los solicitantes la estancia por un año o más.

La mayor parte viven en hostales raquíticos y reciben una mínima cantidad de dinero en asistencia social. Pero eso no impide que los extranjeros sean acusados por muchos alemanes orientales como causantes de los problemas de su muy afectada región y convertidos en el objetivo de una demonología derechista. El fondo de todo esto es suponer que a los buscadores de asilo se les trata mejor que a los alemanes nativos, quedándose con los trabajos y casas que podrían ser para éstos.

Pero los detonadores de la conducta violenta se encuentran en un amplio abanico de causas sociológicas, muchas de las cuales abundan en lo que era Alemania Oriental. La principal es el colapso económico.

Cuando el desempleo, la jubilación forzada y la carencia de habilidades laborales, tomados en conjunto ocasionan un 40% de desempleo en el este y casi tres millones de empleos desaparecen desde la reunificación, la reacción social no es difícil de prever. Además, la Alemania oriental es un claro ejemplo de la problemática que enfrentan los otros países del otrora bloque soviético: baja productividad, falta de competitividad, caos fiscal, pérdida de clientela y pésima administración. Aunque Bonn inyecte millones de dólares cada año a su región oriental, la situación de la economía es de un hundimiento a un tercio de su nivel preunificación y el largamente añorado repunte no aparece aun, por lo que los síntomas clásicos que acompañan al desempleo-depresión y una sensación general de impotencia existen en la región. El resentimiento y enojo con la Alemania del oeste provoca el que muchos la consideren el enemigo número uno. Y así, los extranjeros se convierten en objetivos subrogados al ser la raíz del problema la severa dislocación sufrida por el este. Además del desempleo y la habitación escasa, las rentas se han triplicado y el índice de criminalidad se ha elevado al cielo. Así, el solucionar el problema del asilo no solucionará el problema de la extrema derecha.

Y es en la juventud oriental alemana en donde el trauma es más profundo. Casi toda familia tiene un desempleado y las perspectivas de conseguir un trabajo son muy escasas. Además, las instituciones que transmiten los valores se han deteriorado: la relación entre adultos y adolescentes ha sido sacudida por el violento cambio del comunismo al capitalismo.

La estructura de la vida cotidiana ha sido destruída. Las escuelas se han reordenado para asimilarse a un sistema occidental ajeno; las organizaciones juveniles comunistas se han disuelto; muchos de los clubes que eran normalmente frecuentados por los jóvenes, han desaparecido.

Estos jóvenes merodean todo el día por las calles, sin nada que hacer y eventualmente encuentran una actividad, que es la de acosar a los extranjeros.

Con la caída del comunismo, se produjo un vacío en la vida de muchos alemanes orientales y la extrema derecha se apresura a llenar ese hueco, con ideas de un "orden propio". Restaurar el orden significa, para muchos, una Alemania sin extranjeros y eso es del agrado de una significativa minoría.

El descontento ha ayudado al crecimiento de las organizaciones extremistas a través del país. La membresía en los grupos radicales ha aumentado a cuarenta mil en el país, un 25% de aumento desde 1990 y

tres cuartas partes de ellos se cree estén listos para cometer actos violentos.

Es de esperarse más nacionalismo, menor tolerancia y un mayor sentido de radicalización. Pudiera existir, en el futuro, una ola de odio no sólo contra extranjeros, sino también entre alemanes.

La policía ha empezado a hostigar a la ultra derecha organizada. Pero es necesario que el Estado reestablezca su autoridad, aplicando toda la fuerza de la ley contra quienes cometan o condonen actos de violencia. Eso requiere mejor entrenamiento y motivación para una desmoralizada y mal equipada policía oriental; justicia más expedita y sentencias más duras. No fué sino hasta septiembre del 92 que concluyó el juicio de lo que se considera el primer crimen por odio racial en la Alemania unificada: el asesinato de un angoleño en noviembre de 1990. Ninguno de los acusados fue sentenciado a más de cuatro años de prisión.³³

Y lo que contribuye a que la situación empeore es que ya los extranjeros acosados y agredidos no permanecen callados. Particularmente la comunidad turca, que es la que mayor tiempo tiene radicada en Alemania y, por lo tanto, se encuentra más organizada y sólida, ha reaccionado.

Como se expresó anteriormente, dicha comunidad, en su ya segunda generación, reclama sus derechos. Por ello, manifestaciones

públicas se iniciaron en Solingen, donde cientos de tiendas habían sido apedreadas y rotos sus aparadores. Después, en Hamburgo, Colonia, Dusseldorf, Bonn, Berlín y Frankfurt, miles de jóvenes turcos protestaron por los sucesos de Solingen y por su carencia de vida cívica.

Las limitaciones a los derechos de los extranjeros se remontan a 1913 en que las leyes definían la ciudadanía alemana por el *jus sanguinis* y no por el *jus soli*.

Así, el descendiente de trabajadores alemanes en Rusia, que dos siglos atrás vive en Besarabia, sin hablar ni conocer el idioma alemán, tiene derecho a la ciudadanía al poner un pie en Alemania. En cambio, el trabajador turco cuyo hijo nace en Alemania y cuya familia radica ahí, tiene ya una casa, paga sus impuestos y habla con fluidez el alemán, sólo puede ser ciudadano después de una larga residencia y la renuncia a su ciudadanía turca, así como a los derechos sucesorios y de propiedad en Alemania. Desde 1977, trece mil turcos solamente han vencido esos obstáculos, mientras más de un millón y medio de europeos orientales de origen alemán, han reclamado sus derechos de ciudadanía en los últimos cinco años.

Esta falta de ciudadanía impide a los turcos el acceso al servicio público y a casi todos los trabajos civiles. Están sujetos a restricciones oficiales y no oficiales, a la educación superior, a la asignación de

³³ Benjamín, Daniel, *op.cit.*

viviendas y a la contratación laboral. No hay policías turcos ni alcaldes turcos ni miembros del Parlamento turcos.

Alemania debería preguntarse qué clase de ciudadanos realmente necesita: alemanes por nacimiento que cantan la canción Horst Wessel en los parques o turcos de origen que trabajan silenciosamente en la parte trasera de los camiones de basura.³⁴

Igualmente, en Francia la situación para los inmigrantes reviste caracteres críticos. El que fue ministro del interior, Charles Pasqua, no bien visto por extranjeros, izquierdistas y activistas de derechos humanos, había declarado ante la Asamblea Nacional que pensaba limitar el derecho de los inmigrantes legales a llevar a Francia a sus familiares; otorgar a los alcaldes el derecho a imponer nuevas condiciones al derecho de asilo y facilitar la deportación de inmigrantes ilegales.

Todas estas propuestas fueron ampliamente aceptadas como lo habían sido anteriormente otras que autorizaban la revisión indiscriminada de identificaciones personales y la limitación al otorgamiento a extranjeros, de la nacionalidad francesa.³⁵

Esta es la gran problemática de la Europa actual. Asediado por estos inmigrantes que reclaman el status de refugiados en una época de crisis económica y alto desempleo, el continente busca

³⁴ Jackson, James O., *op.cit.*

desesperadamente soluciones políticas, sociales y jurídicas. Son a estas últimas a las que me referiré en los próximos capítulos.

³⁵ Sancton, Thomas, "Point Man for Tough Times", *Time International*, Nueva York, Time Inc., nº 26, 28 jun 1993, p. 20-21.

CAPÍTULO III

El concepto de refugiado

Concepto tradicional según el Derecho Internacional

Análisis de anteriores movimientos migratorios europeos

Relaciones entre el Estado y los extranjeros que se encuentran en su territorio

Hacia un concepto nuevo o una ampliado de "refugiado"

CAPITULO III EL CONCEPTO DE "REFUGIADO"

En su informe anual de 1992, el Fondo para la Población de las Naciones Unidas, manifestó que de 1980 a 1992, quince millones de personas entraron a Europa occidental como inmigrantes. Igualmente, el informe indica que estos inmigrantes no deben considerarse como refugiados.

A pesar de la repetida utilización de este término para referirse a cualquiera que se vea forzado a dejar su país por cualquier motivo, el derecho internacional reconoce como "refugiados" a aquellos que viven en temor de persecución política si regresan a su país de origen.

Como resultado, muchos emigrantes que solo quieren trabajar y mejorar su nivel de vida, alegan en su favor el status de refugiados y solicitan asilo político. En 1993, setecientos mil de ellos solicitaron asilo en Europa occidental (438,000 en Alemania).¹

La caótica situación internacional que prevalece en muchos países a fines del presente siglo, con motivo de los flujos de población de unos estados hacia otros, requiere de precisiones en el empleo del nombre y la situación jurídica que se aplican a aquellos que emigran en busca de mejores condiciones. Desde luego que el término "refugiado" no puede ya aplicarse ni siquiera en forma genérica a cuanto caso se presenta,

pues las condiciones son diferentes. Como se vio en el capítulo anterior, no puede hablarse de refugiados en aquellos casos en que los emigrantes buscan solamente una mejoría económica, o en aquellos otros en los que acuden a la nación de sus antepasados con la posibilidad de integrarse a una nueva nacionalidad.

El primer problema que se plantea es el de denominar adecuadamente a todos estos emigrantes cuyo propósito al salir de sus países de origen es puramente económico y el de aquellos otros que, como en la antigua Yugoslavia o la ex-Unión Soviética, también son desplazados por guerras intestinas.

Esta precisión en el empleo de la palabra "refugiado" es importante para el desarrollo de la presente tesis y debería serlo en adelante para toda aquella referencia a los casos aquí analizados, tanto por parte de juristas como de no juristas.

Es igualmente conveniente iniciar este capítulo con una breve referencia a una institución que no debe confundirse de ninguna manera con el problema de los refugiados y que es la del asilo.

El asilo es una institución en virtud de la cual una persona escapa a la jurisdicción local, ya sea huyendo a otro país (asilo territorial), o

¹ Nolan, Bruce W., "Europe Slams the Door", *Time International*, Nueva York, Time Inc., nº 29, 19 jul. 1993, p. 16.

refugiándose en la embajada (asilo diplomático), o en un barco (asilo naval) o avión (asilo aéreo) de un país extranjero.²

La palabra asilo proviene del griego que significa "sitio inviolable" y se refería al privilegio del que gozaban ciertos lugares para detener la acción de las leyes humanas, protegiendo contra sus perseguidores a los esclavos fugitivos, a los acusados, a los deudores insolventes y aun a los sentenciados. La institución del asilo aparece particularmente en aquellos pueblos en los que dominaron el lenguaje y la civilización de los griegos. En el orden judicial, esta institución representa el perdón y la misericordia, al lado de la justicia.

En los tiempos antiguos el derecho de asilo fue un medio de que se valieron los fundadores de ciudades para poblarlas, concediendo inmunidad a todos aquellos que se refugiaron en los muros de sus ciudades, como fueron los casos de Tebas, Atenas y Roma.

Antes del cristianismo este derecho estaba reducido únicamente al recinto del lugar (que eran templos, altares y lugares consagrados por la religión); el criminal o fugitivo que pisaba tal lugar, librábase de toda persecución mientras permaneciera cerca de los altares, ya que la acción de la justicia humana se detenía ante la santidad del asilo.

El asilo cristiano no se limitaba a los muros del templo ni a la piedra del altar; su carácter era mucho más moral que el pagano; su fin

² Scara Vázquez, Modesto. *Derecho Internacional Público*, México, Editorial Porrúa S.A., 1983, p. 242.

fue no combatir el derecho sino la violencia del castigo, oponer la misericordia a la dureza y severidad de la ley.³

Concepto tradicional según el Derecho Internacional

Es indudable que el vocablo "refugiado" es una especie dentro del género llamado migración que, no obstante ser sinónimo de emigración, actualmente es más utilizado para significar el desplazamiento de poblaciones de una a otra soberanía nacional, comprendiendo a la emigración y a la inmigración.

Suele también denominarse "migración" al movimiento de personas dentro de un mismo Estado, por lo que cabe distinguir a las migraciones internas de las internacionales, lo que no sucede con las emigraciones e inmigraciones, que siempre llevan en sí la idea de un traspaso de fronteras. Así como aquéllas consideradas aisladamente en sí mismas, no interesan mas que a un solo país (ya sea el de partida o el de arribo), las migraciones llevan en su esencia todo el ciclo y, por consecuencia, comprenden tanto a los países de origen como de recepción.

El estudio de las migraciones supone siempre amplitud y procura analizar las causas que determinan los grandes trasplantes de masas, así como los efectos producidos por ese peregrinar de grandes contingentes humanos.

³ *Diccionario Enciclopédico Hispanoamericano*, Barcelona, Editorial Montaner y Simón, s.f., t. II, p. 531.

Lógicamente, los Estados aspiran a lograr una población óptima económicamente, esto es, la que garantiza el nivel de vida más elevado. Por lo tanto, será distinta la política de los Estados "satisfechos" de la de los "insatisfechos" y dentro de los unos y de los otros, si se trata de países de emigración o de inmigración, ya que la emigración constituye un remedio a la sobrepoblación así como la necesidad de inmigración disminuye en razón directa del desarrollo económico de cada país.

El término "emigrantes" que nos interesa en este estudio, se aplica a todos los residentes que salen de un país, ya sea permanente o temporalmente, incluyendo tanto a los nacionales como a los extranjeros. El término "inmigrantes", se referirá a las personas que se trasladan hacia un país del cual no son residentes cuando se efectúa el traslado. Esta definición abarca hasta a los extranjeros, a los nacionales que han emigrado previamente y que regresan a su país de origen, a las personas nacidas en el extranjero que sean nacionales del país de inmigración al nacer y a las personas que han adquirido en el extranjero la nacionalidad del país de inmigración.

A todas estas personas se les llama de diversas formas: "reinmigrantes, nacionales que regresan, repatriados, migrantes que regresan", etc., pero todos esos calificativos se aplican a una categoría de personas que transitan a través de fronteras internacionales.

Ahora bien, el problema de los refugiados debe distinguirse del de migración en general y ser considerado como una cuestión especial, no porque los refugiados no sean también migrantes, sino que por las características especiales que han tenido, se les debe considerar por separado.

Y es que siempre que han existido problemas políticos, muchos ciudadanos han optado por emigrar. No olvidar que se llamó "emigrados" a los que, huyendo de la Revolución Francesa y gobiernos que ella produjo, se "refugiaron" en otros países de Europa, especialmente en la Gran Bretaña. La novedad es la gran trascendencia actual del problema y que por ello ha tomado autonomía.

Una de las características del término "refugiado" en derecho internacional es su relativa novedad, pues se remonta apenas a los años en que terminaba la Segunda Guerra Mundial, que es cuando se empieza a hablar de "refugiados de guerra" y "personas desplazadas".

Sobre el término "refugiado" se formaron dos criterios: el de los Estados Unidos que dieron este nombre a las personas que sufrieron persecuciones en Europa durante la Segunda Guerra Mundial, y el de otras naciones que llamaron así a los apátridas entre ambas guerras. A raíz de la Segunda Guerra Mundial, lo mismo que después de la Guerras de 1914, hubo más de ocho millones de personas desalojadas de sus residencias anteriores. Estas masas humanas comprendían: a) víctimas de los regímenes hitleriano o fascista o de colaboración; b) republicanos

españoles y otras víctimas del régimen falangista de España; c) personas consideradas como refugiados antes de la Segunda Guerra Mundial; d) personas deportadas para trabajos forzados, o por razones raciales, religiosas o políticas, por el régimen hitleriano y fascista así como por los de su colaboración; e) personas que se hallaban fuera de su país de origen o residencia habitual y que no podían o no querían pedir protección al gobierno de su patria.⁴

Al respecto de apátridas y refugiados, Charles Rousseau considera que desde los años veinte, el derecho de gentes ha tenido que preocuparse de asegurar la protección jurídica de los apátridas y los refugiados cuyo número ha alcanzado proporciones considerables, como consecuencia de los desplazamientos forzados de las poblaciones, provocados por las dos guerras mundiales y de las medidas de privación de nacionalidad que con fines políticos adoptaron los estados totalitarios (Alemania nacional socialista y Rusia soviética).⁵

Es interesante destacar que los movimientos de refugiados o deportados o los de las poblaciones trasladadas, no se basan en decisiones propias de los interesados. Los traslados son generalmente movimientos colectivos, organizados por los gobiernos. El movimiento de refugiados se caracteriza por alguno de los siguientes elementos: fuerte presión sobre el individuo para que parta; fuerte acción

⁴ Antokoletz, Daniel, *Tratado de Derecho Internacional Público*, Buenos Aires, La Facultad, 1951, p. 97.

⁵ Rousseau, Charles, *Derecho Internacional Público*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1957, p. 215.

discriminatoria; temor de persecución o catástrofes de origen físico tales como terremotos, inundaciones o acciones militares. A menudo los refugiados no tienen la documentación necesaria para entrar a otros países.⁶

Los grandes movimientos migratorios producidos hasta 1939, esto es, hasta el comienzo de la Segunda Guerra Mundial, han tenido características totalmente distintas a las que se produjeron con posterioridad a la misma. En el período bélico 1939-1945 también hubo grandes movimientos humanos, que podríamos incluir dentro de las migraciones, pero han sido propios del estado de guerra y su estudio escapa a mi cometido.

Lo que sí conviene destacar es que esa guerra y, sobre todo la forma como quedó Europa al finiquitarse las acciones, incidieron en forma específica y muy notable sobre el problema, dando lugar a un cambio de características que ya se apuntan.

Todas estas migraciones surgidas de circunstancias excepcionales, fueron en su mayoría movimientos precipitados y en masa, que pronto se agotaron. La doctrina las ha definido como migraciones políticas y migraciones económicas, aunque ambos factores se puedan interrelacionar.

Sin embargo, si tomamos en cuenta esta clasificación, veremos que, a diferencia de las migraciones políticas, las económicas trazaron

⁶ *Problemas relativos a las estadísticas de migración*, Nueva York. ONU, 1949, p. 5.

por el mundo una red de corrientes continuas y, hasta cierto punto, regulares. La voluntad individual poco intervino en las primeras, que se debieron casi siempre a una amenaza o a la coerción, pero desempeñó un papel determinante en las segundas, que fueron la expresión libre, aunque no siempre espontánea, del deseo de mejorar la suerte. Finalmente, unas afectaron por lo general a grupos humanos íntegros que desarraigaron para siempre, mientras que las otras trasladaron sobre todo a adultos jóvenes, a menudo transitoriamente. Además, las consecuencias de unas y otras fueron opuestas en varios aspectos. Las migraciones políticas frecuentemente dejaron tras de sí una economía desorganizada, mientras que en el país de destino eran fuente, por lo menos temporal, de cargas, desempleo y presiones inflacionistas. Las migraciones económicas, por el contrario, permitieron utilizar mejor la capacidad de trabajo de millones de hombres, para beneficio tanto del país de inmigración como del de emigración. De ahí que los refugiados hayan sufrido con frecuencia un descenso de categoría profesional y social, mientras que los trabajadores migrantes, las más de las veces, mejoraban su situación económica. En cambio, aquéllos tuvieron generalmente la ventaja de fundirse en una población con el mismo idioma y las mismas tradiciones y de no experimentar muchas dificultades de adaptación.

Análisis de anteriores movimientos migratorios europeos

Siempre que han existido problemas políticos y sociales en un país, muchos de sus ciudadanos han optado por emigrar. La novedad en esto, como ya lo indiqué, es la gran trascendencia actual del problema que lleva ya a ser necesario dedicarle investigaciones y estudios específicos.

Existe un hecho de trascendental importancia que puede considerarse la clave del problema. Antiguamente, por lo general, eran problemas internos que terminaban en las fronteras, los motivos que llevaban a emigrar por razones políticas. En cambio, la institución de los refugiados nace conjuntamente con la implantación de los regímenes totalitarios que han dado en el mundo en los últimos tiempos, o mejor dicho, es su consecuencia necesaria.

Los países receptores no han podido desentenderse de la suerte de quienes huyen de tales sistemas y pese a que una afluencia inmoderada de inmigrantes haya podido serles antieconómica, han aceptado a los mismos, violentando a veces, la medida de sus posibilidades.

Siguiendo a Paul A. Ladame, podemos dividir en tres períodos a los movimientos migratorios originados en Europa entre 1920 y 1957. El primero comprende de los años 1920 a 1939, es decir, el lapso entre las dos guerras mundiales y afectó a unas quince millones de personas. De ellas, siete millones corresponden a los traslados provocados por la

revolución rusa; cuatro millones y medio, a los cambios provocados por los Tratados de Versalles y de Trianón; dos millones, al de Lausana y el restante millón y medio al advenimiento de los regímenes totalitarios en Italia, Alemania y España.

El siguiente período abarca de los años 1939 a 1946, en que se desarrolló la Segunda Guerra Mundial, comprendiendo a unos treinta millones de personas, entre las cuales hay que incluir a todas las transferencias provocadas por los desmembramientos de estados como Finlandia, particiones como la de Polonia y establecimiento en otros del "Nuevo Orden", así como la deportación y exterminación de judíos y los traslados de prisioneros de guerra.

Por último, desde 1945 a 1957, después de la guerra, pero como consecuencia directa de ella, en especial de los acuerdos de Yalta y Postdam, unas treinta y cinco millones de personas cruzaron las fronteras de sus estados.

A esto hay que agregar los éxodos civiles durante la guerra. Cifras muy difíciles de valorar y que estima Ladame, con amplio margen, entre quince y treinta millones.

En síntesis, más de trescientos millones de europeos, en tan sólo cuarenta años, habrían cambiado su residencia de un país a otro.⁷

Dato interesante el que dá la UNESCO sobre la repartición de los mayores contingentes de refugiados en el año de 1952, y que se estima

en la siguiente forma: Canadá, 126 mil; Estados Unidos de América, 330 mil; Brasil, 31 mil; Gran Bretaña, 400 mil; Suecia, 40 mil; Finlandia, 400 mil; Alemania, 9 millones, 400 mil; Bélgica y Luxemburgo, 65 mil; Italia, 570 mil; Grecia, 34 mil; Turquía, 994 mil; Israel, 150 mil; Jordania, 400 mil; Pakistán, 4 millones 500 mil; India, 7 millones; Corea, 4 millones y Australia, 185 mil.

Para la misma fecha, la repartición de estos refugiados, de acuerdo a la población de los países que los recibieron, nos dá, en los principales casos, los siguientes promedios:

Jordania, el 32%; Alemania Federal, el 20%; Israel, 9.5%; Finlandia, 9.5%; Pakistán, 6.4%; Suecia, 0.6%; Italia, 1.2%; Grecia, 0.5%; Bélgica y Luxemburgo, 0.75%; Turquía, 4.7%; India, 2.1%; Gran Bretaña, 0.8%; Francia, 0.75%; Canadá, 0.9% y Australia, 2.2%.⁸

La división de las migraciones en políticas y económicas que se ha establecido para los movimientos de posguerra, dificultaría mucho la apreciación de las cifras, dado que las primeras han tenido un volumen mucho mayor.

⁷ Ladame, Paul A., *Le role des migrations dans le monde libre*, Ginebra, Librairie E. Droz, 1958, p. 448.

⁸ *Ibidem*

Relaciones entre el Estado y los extranjeros que se encuentran en su territorio

Por razones principalmente económicas, los emigrantes de América, Asia, Africa y aún de la misma Europa oriental, tratan de ubicarse principalmente en los países que fueron sus colonizadores y potencias dominantes, pretendiendo asimilarse a la población, pero en la mayor parte de los casos, con resultados negativos.

Africa principalmente es un quebradero de cabezas para los demógrafos y planificadores gubernamentales, de países como Francia, España e Italia. Las naciones del Maghreb, Túnez, Argelia y Marruecos, tienen una población que crece a un ritmo del 2.5% anual, comparado con el 0.2% de Europa y estos habitantes del norte africano, se sienten atraídos por las riquezas que yacen más al norte. Además, como dije antes, los lazos que ligan a estos países con Francia y con España son muy fuertes, tomando en consideración el que fueron las potencias que los colonizaron y que supuestamente les dieron o trataron de darles un mejor nivel de vida, enseñándoles la cultura y libertad y democracia como ideales a buscar y qué mejor que en esos mismos países los traten de encontrar, ocasionando el que actualmente casi tres millones de musulmanes, de origen predominantemente árabe, vivan en el continente.⁹

⁹ Chun-Eoan, Howard G., "Get out of Here", *Time International*, Nueva York, Time Inc., nº 34, ago. 1991, p. *

oleada de refugiados es impresionante. En 1983, setenta mil extranjeros se internaron como inmigrantes; en 1990, fueron cuatrocientos cuarenta y dos mil.

La población de origen extranjero en Francia y Gran Bretaña es del 11% y 8% respectivamente. Veinte millones de inmigrantes, equivalentes al 5% de la población total, viven en Europa occidental, incluyendo casi cinco millones de norafricanos y turcos y un millón doscientos mil surasiáticos en Gran Bretaña.

De esta inmensa cantidad de arribados, los musulmanes constituyen una gran mayoría. Existen alrededor de mil mezquitas en Alemania; en Italia, hindúes y paquistanos se refugian en abandonadas fábricas. En España, Francia e Italia el servicio doméstico se integra con mujeres filipinas y peor aún, en este último país, travestistas brasileños recorren las calles protituyéndose. Nigerianos y senegaleses así como de otros países africanos han inundado a la Gran Bretaña (así como filipinos, paquistaníes y otros asiáticos); marroquíes, argelinos, tunecinos, a Francia España e Italia.¹⁰

Pero donde el problema reviste caracteres cuasi catastróficos es en Alemania. Este país, verdadera imagen de prosperidad, atrae las oleadas más nutridas de inmigrantes y refugiados y especialmente a partir de su reunificación.

¹⁰ *Ibidem.*

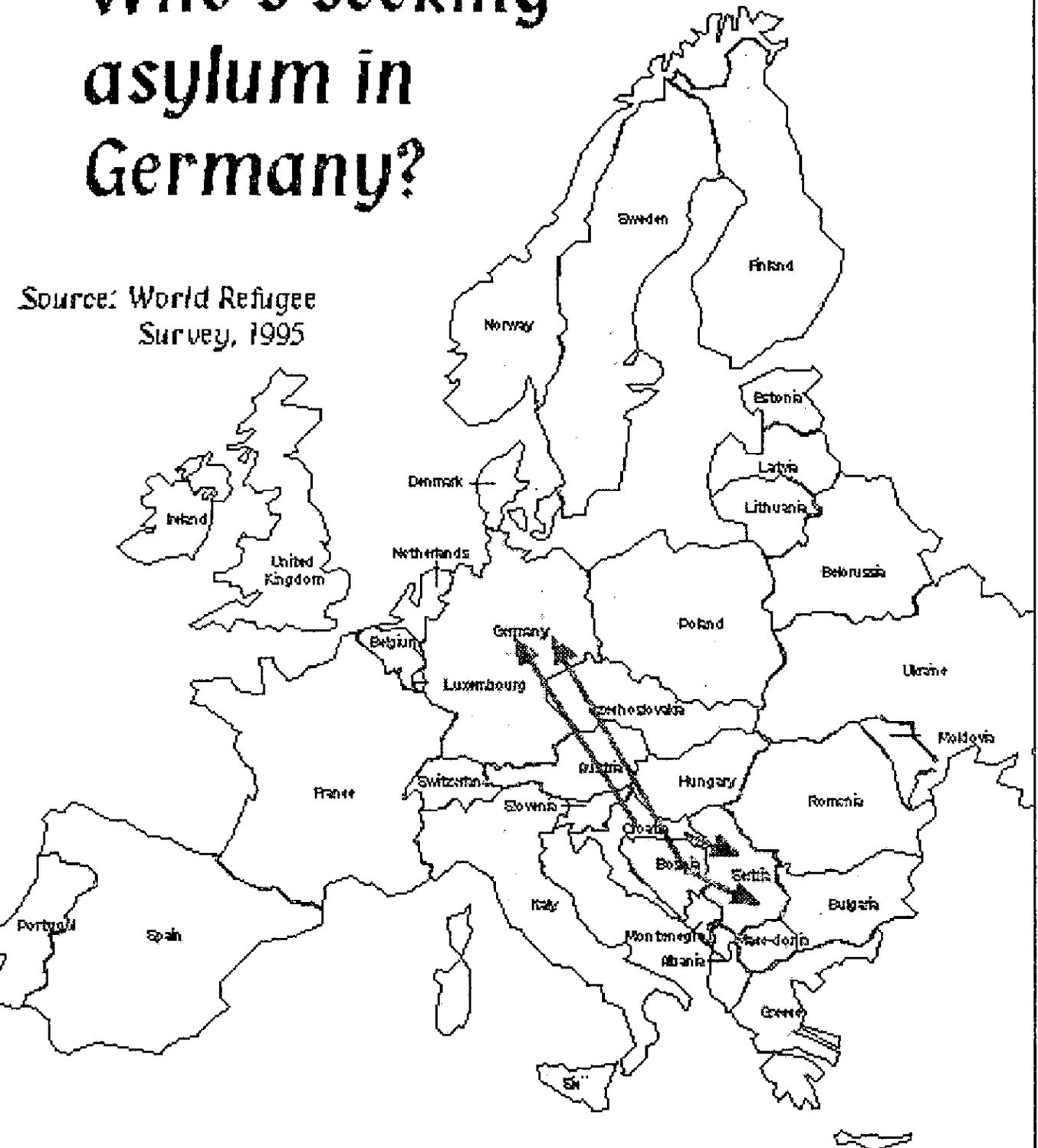
Las características de la inmigración en Alemania tienen aspectos muy definidos. La legislación alemana aceptaba conceder la ciudadanía con sólo acreditar identificación étnica que comprobara orígenes alemanes, aun si se remontaran hasta el siglo XVII en que cientos de germanos emigraron a Rusia para trabajar durante el reinado de Pedro el Grande, lo que provocó el que los refugiados polacos indagaran en sus familias en busca de algún antepasado alemán.

Actualmente, la frontera entre Alemania y Polonia parece una reproducción del río Bravo entre nuestro país y los Estados Unidos. Se cree que más de cincuenta mil europeos del este han cruzado los ríos Oder y Neisse remando o hasta nadando, al amparo de las sombras. ¿Cuántos más habrán perecido en el intento?

En esta verdadera invasión compuesta por polacos, rumanos, búlgaros, yugoslavos y hasta gitanos junto con afganos, iraníes e iraquíes, existe este propósito muy definido: el aprovechar la legislación más liberal de toda Europa, en lo que se refiere a políticas sobre refugiados. Bastaba con mencionar la palabra "asilo" para que, de inmediato, se les aplicara la correspondiente legislación, al menos temporalmente. Las oficinas de refugiados, después de estudiar cada caso, rechazaban a la inmensa mayoría, pero raramente implementaron su expulsión, lo cual provocó que estos solicitantes estuvieran hacinados en gimnasios de escuelas, con las consiguientes protestas de las poblaciones afectadas.

Deutschland: Wir Lieben Sie! Who's seeking asylum in Germany?

Source: World Refugee
Survey, 1995



Created By: *Krista Schweppe*

Aquellos que no piden asilo sí son enviados de regreso, generalmente a Polonia, pero prefieren esto en lugar de solicitar dicho asilo y languidecer en un campamento de refugiados, pues al ser regresados esperan otra oportunidad para internarse ilegalmente. Si lo logran, ya los problemas serán otros.

Pero las tribulaciones para la vieja Europa parecen no tener fin. Además de todos los casos mencionados en páginas anteriores, el estallido de la guerra civil en Yugoslavia, con sus luchas étnicas puede parecer mínimo si tomamos en cuenta que en la vasta zona geográfica antes cubierta por la fenecida Unión Soviética y sus satélites existe un claro potencial para cinco, diez o hasta veinte guerras civiles como la de Yugoslavia.

El Instituto de Geografía de la Academia Rusa de Ciencias calcula que hay más de ciento sesenta disputas fronterizas tan solo en lo que fue la Unión Soviética. También está el problema de las minorías. Casi veinticinco millones de rusos viven fuera de Rusia, dispersos por todas las antiguas repúblicas soviéticas. En Estonia, el 30% de la población es rusa. En Letonia la cifra es del 38%. En otras partes, doscientos mil griegos viven en Albania, setecientos mil húngaros viven en Eslovaquia y trescientos mil alemanes viven en Polonia, al igual que doscientos mil

ucranianos. Alrededor de dos millones de húngaros viven en Rumania y dentro de la misma Rusia hay más de cien nacionalidades.¹¹

Si las condiciones económicas, políticas y sociales provocaron que todas estas minorías tuvieran que buscar refugio en sus países de origen, el problema sería doméstico. Pero si estas masas de desplazados, en lugar de regresar a sus tierras ancestrales, buscaran refugio y protección en los países más desarrollados de Europa, las consecuencias serían terribles, pues aumentarían en forma desmesurada los problemas a los que ya se enfrentan tanto inmigrantes y refugiados, como las poblaciones y gobiernos de los países receptores.

A principios de esta década, los europeos se aterraron especulando que cientos de miles o tal vez millones de soviéticos huirían de un crudísimo invierno e invadirían primero Polonia y después Hungría y lo que era Checoslovaquia, antes de precipitarse a la Unión Europea.

En razón de las situaciones vistas, es entonces importante analizar el papel del Estado receptor a la luz tanto de su derecho interno como del internacional así como de consideraciones de moralidad y humanidad.

¹¹ Attali, Jacques, "La guerra yugoslava puede cambiar la geografía europea", en *Novedades*, México, Los Angeles Time Syndicate, sep. 6, 1992.

Las migraciones humanas importan un doble movimiento: salida de un país e ingreso en otro. Pero la regulación de todo el proceso está dada por la posibilidad de ingreso, no por la de salir. Es fácil dejar un territorio, aunque existan prohibiciones para ello; en cambio, el ingreso a un Estado requiere una serie de requisitos no siempre fáciles de cumplir, siendo casi imposible consumir una entrada clandestina ya que mientras no se regularice la situación, la ilegalidad perdura con la consiguiente deportación en potencia, lo que obliga a un permanente ocultamiento que hace que la vida de relación no pueda desenvolverse convenientemente.

El que una persona pueda salir de un país, afecta primordialmente a sus propios intereses. Así, La Declaración de los Derechos Humanos dice: "Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio y a regresar a su país". En cambio, el que esa misma persona elija el Estado en el que desea radicarse, choca con el principio de soberanía de dicho Estado.¹²

El derecho a emigrar del país de origen, que por regla general corresponde a todo individuo, no trae consigo la obligación de admitirlo por parte del Estado adonde el emigrante se dirige. El derecho del desterrado a la acogida de la nación en que se refugia es imperfecto. Es indudable que todo Estado, para proveer a su propia conservación y prosperidad y a la tutela del orden público, tiene derecho de subordinar

a determinadas condiciones la admisión de los extranjeros en su propio territorio. Así puede, a este fin, obligar a los extranjeros a la presentación de un pasaporte legal, rechazar a los que, por haber sufrido determinadas condenas o por otras causas, constituyen un peligro para la tranquilidad pública y puede también oponerse a la inmigración en masa de extranjeros cuando ello ocasione a los ciudadanos determinados daños, aunque sean de carácter simplemente económico.¹³

Dice Andrés Bello que,

consultando las reglas de la prudencia que le manda alejar de su suelo a los advenedizos que quieran introducir enfermedades contagiosas, corromper las costumbres de los ciudadanos o turbar la tranquilidad pública, no debe olvidar la conmiseración a que son acreedores los desgraciados, aun cuando hayan caído en infortunio por su culpa. Pero a la nación es a quien corresponde hacer juicio de los deberes que le impone la humanidad en tales casos; y si se engaña, o si obra contra su conciencia, no es responsable a los hombres (sic).¹⁴

Corriendo parejas con el *jus avocandi* (derecho de un Estado a llamar a sus ciudadanos residentes en otro Estado) en sentido amplio, el Derecho Internacional acepta el llamado *jus protectionis*, o sea, el derecho de todo Estado a defender a sus súbditos ausentes ante los Estados en donde residan, protegerlos y velar por sus intereses. El

¹² Pichot, Alberto Raúl, *checar*

¹³ Diena, Julio, *Derecho Internacional Público*, Barcelona, Editorial Bosch, 1948, p. 273.

¹⁴ Bello, Andrés, *Derecho Internacional I*, Caracas, Ministerio de Educación, 1954, p. 117.

deber del Estado de interceder en favor de sus súbditos, tiene su base en el derecho público.

Lo esencial en el Derecho Internacional vigente sobre esta materia, es el reconocimiento fundamental del derecho de los estados a exigir de los demás estados que traten a sus súbditos en consonancia con la idea de la comunidad jurídica y cultural internacional. Este principio se desglosa en tres elementos:

1.- El reconocimiento por principio, de la soberanía del Estado sobre sus ciudadanos residentes en el extranjero.

2.- El reconocimiento del deber del Estado de respetar los intereses de los extranjeros residentes en él.

3.- El reconocimiento del derecho de intercesión del Estado en favor de sus súbditos residentes en el extranjero.¹⁵

El *jus protectionis*, no obstante su aceptación en el Derecho Internacional, no constituye una solución para los problemas que los refugiados padecen en los países de recepción. Su aplicación está limitada a aspectos procesales y patrimoniales, siendo que los refugiados confrontan problemas sociales que atañen básicamente a derechos humanos, en particular de índole laboral. Además, para que sea aplicado, se requiere que el Estado de origen, a solicitud de los afectados, intervenga ante el Estado receptor en defensa de sus

¹⁵ Niemeyer, Theodor, *Derecho Internacional Público*, 3ª edición, Barcelona, Editorial Labor S.A., 1940, p. 104-106.

nacionales. Ahora bien, mal puede un Estado reclamar derechos de aquellos que huyeron por persecuciones políticas, religiosas, étnicas o de cualquier tipo. Asimismo, si los refugiados lo son por razones económicas, cualquier afectación a su patrimonio, que daría lugar al *jus protectionis*, es impensable, dada la extrema miseria en que se encontraban y que los llevó a tratar de solucionarla emigrando a otro país.

Todo Estado puede, desde luego, después de haber acogido en su propio territorio a un extranjero, proceder a su expulsión, como medida de orden público. Las normas que regulan el derecho de expulsión, aunque son susceptibles por su naturaleza, de ser determinadas mediante acuerdos internacionales, en la situación presente del derecho positivo, están en general establecidas por la acción unilateral de los distintos Estados. Las diferentes legislaciones presentan a este propósito notables divergencias, dando algunas, pruebas de gran liberalismo y mostrándose otras muy restrictivas.

Las soluciones a las que la Unión Europea recurre frecuentemente para salvar la crisis consisten en pagar a los refugiados para que permanezcan en sus países de origen o irse de donde estén. En ese terrible año de 1990, la entonces Comunidad ofreció a Moscú millones de dólares en ayuda alimenticia y asistencia técnica. Alemania otorgó dos mil dólares y un boleto de regreso a los más de veinticinco mil trabajadores temporales que estaban en la Alemania Democrática. Italia

ofreció al gobierno de Albania, ciento dieciséis millones en ayuda de emergencia para evitar otras invasiones de refugiados.

En 1973 Florencia recibió cien mil trabajadores extranjeros y en 1989 esa cifra se había reducido a quince mil. Alemania se niega a continuar con sus programas de contratación por los cuales millones de trabajadores turcos, italianos, yugoslavos y griegos eran importados para cubrir la mano de obra.¹⁶

Los elementos para crear nuevas oleadas de refugiados están a la vista: el colapso de fuertes autoridades centrales; dislocación económica; quejas históricas e injusticias modernas; crecientes rivalidades étnicas; desacuerdos sobre los derechos de las minorías; disputas en las fronteras y una experiencia muy limitada en las prácticas democráticas.

Pero el gran cuestionamiento es el siguiente: ¿Son en realidad refugiados que tienen el derecho de solicitar asilo, o en su gran mayoría se trata de personas que buscan mejores oportunidades de trabajo y por lo tanto procuran una nueva residencia a como de lugar?

Hacia un concepto nuevo o uno ampliado de "refugiado"

La palabra "refugiado" proviene del latín *refugium*, o sea, asilo, acogida o amparo; acoger o amparar a uno, sirviéndole de resguardo y asilo.

Las Naciones Unidas adoptaron la Convención sobre Refugiados el 28 de julio de 1951, misma que entró en vigor el 22 de abril de 1954. Posteriormente, el 16 de diciembre de 1966, la Asamblea General adoptó en la Resolución 2198, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.

En el Convenio, empiezan por definir el término "refugiado":

A) A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona:

Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados; que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión "del país de su nacionalidad" se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

B) 1. A los fines de la presente Convención las palabras "acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951", que figuran en el artículo 1 de la sección A podrán entenderse como

a) "Acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951, en Europa" o como

¹⁶ Attali, Jacques, *op.cit.*

b) "Acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951, en Europa o en algún otro lugar";
y cada Estado contratante formulará en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, una declaración en que precise el alcance que desea dar a esa expresión, con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente Convención.

2. Todo Estado contratante que haya adoptado la fórmula a) podrá en cualquier momento extender sus obligaciones, mediante la adopción de la fórmula b) por notificación dirigida al secretario general de las Naciones Unidas.

C) En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la sección A precedente:

1. Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad; o

2. Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o

3. Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfrute de la protección del país de su nueva nacionalidad; o

4. Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida; o

5. Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocido como refugiado, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad;

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores;

6. Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual;

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar para negarse a acogerse a la

protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

D) Esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán ipso facto derecho a los beneficios del régimen de esta Convención.

E) Esta Convención no será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia, reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

F) Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:

a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos.

b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;

c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

A continuación, el Convenio establece a través de 34 artículos, las disposiciones de carácter general que se aplicarán a los refugiados, y que son las siguientes: Prohibición de la Discriminación: Religión; Derechos otorgados independientemente de esta Convención; Exención de reciprocidad; Exención de medidas excepcionales; Medidas provisionales; Continuidad de residencia; Marinos refugiados; Estatuto personal; Bienes muebles e inmuebles; Derechos de propiedad

intelectual e industrial; Derecho de asociación; Acceso a los tribunales; Empleo remunerado; Trabajo por cuenta propia; Profesiones liberales; Bienestar; Vivienda; Asistencia pública; Legislación del trabajo y seguros sociales; Ayuda administrativa; Libertad de circulación; Documentos de identidad; Documentos de viaje; Gravámenes fiscales; Transferencia de haberes; Expulsión; Prohibición de expulsión y de devolución (Refoulement); Naturalización.¹⁷

Habiendo quedado ya afirmada la calidad de emigrante, propia de los refugiados y asimismo, definiéndose ya que un refugiado en "strictu sensu" es aquél que sufrió persecuciones durante la Segunda Guerra Mundial o el apátrida que existió entre ésta y la Guerra Europea, es indispensable proceder a resolver el primer problema planteado al inicio de este capítulo, o sea el de denominar adecuadamente a todos aquellos millones de emigrantes que en los últimos años han casi invadido a la Europa Occidental, cual nueva tierra prometida.

Para el Derecho Internacional entonces, el término "refugiado" es muy preciso y se encuentra perfectamente regulado. Su aplicación en el tiempo no deja lugar a dudas, así como a quiénes se les llamará así. Pero como los casos de emigrantes que dejan sus países por buscar una vida con más y mejores oportunidades no están definitivamente comprendidos en esa denominación, y menos al nivel masivo que da

¹⁷ Székely, Alberto. *Instrumentos fundamentales de derecho internacional público*, t. 1, México, UNAM, 1989.

origen al presente estudio, es por ello que me permito sugerir la aceptación de un término que no lleve implícitos ni el asilo ni el refugio, toda vez que ninguno se refiere a los casos estudiados.

Desde luego que se está hablando de emigrantes que, como ya se vio, se aplica a todos los residentes que salen de su país, ya sea permanente o temporalmente. Pero como estos emigrantes buscan una mejoría sólo económica, sin que necesariamente huyan de persecuciones étnicas, religiosas, nacionalistas, políticas o de grupo social, considero apropiado llamarles **emigrantes económicos**.

El término pudiera ser objetado por considerársele despectivo o peyorativo o hasta insultante, pero si tomamos en cuenta todas las consideraciones que provocan estas situaciones, así como la casuística mundial que es la más ilustrativa, veremos que es exactamente como hay que llamar a esta multitud de desplazados que en Europa y en todo el mundo se alejan de sus países de origen por la miseria en que en ellos se vive y se trasladan buscando una mejor situación económica, aun a riesgo de perder su identidad nacional.

CAPÍTULO IV

La actual reglamentación internacional sobre el tema de los refugiados

Las Naciones Unidas

El ACNUR y su eficacia

La influencia de otros organismos internacionales

La política internacional como factor de intervención
en el problema

CAPITULO IV LA ACTUAL REGLAMENTACIÓN INTERNACIONAL SOBRE EL TEMA DE LOS REFUGIADOS

El problema de los refugiados, que va íntimamente ligado al de las migraciones, ha sido ya fijado como una situación del presente siglo, por lo que los primeros intentos de reglamentación del mismo, aparecen con posterioridad a la Primera Guerra Mundial. Inicialmente, la Organización Internacional del Trabajo ocupóse de las migraciones masivas, toda vez que éllas incidían sobre los problemas de mano de obra, propios de su acción.

Hubo además, esfuerzos de reglamentación convencional encaminados a reducir las causas que originaban la apatridia (Protocolo de La Haya de 12 de abril de 1930) y a facilitar la admisión de refugiados en el territorio de los estados dispuestos a recibirlos, particularmente por la expedición de documentos especiales de identidad.¹

Pero ya desde 1939 se insistía en que

debe esbozarse un organismo internacional encargado de estudiar los problemas migratorios, de reunir a los países interesados en una mesa de discusiones, de conciliar los intereses opuestos en el dominio de la política demográfica y de redactar los proyectos o modelos de tratados multilaterales que las naciones podrían adoptar.²

¹ Rousseau, Charles, *Derecho Internacional Público*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1957, p. 216.

² Loyo, Gilberto, "La presión demográfica", *La Jornada*, nº 4, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociales, 1939, p.37.

La Sociedad de Naciones no tocó el tema y no fué sino hasta la creación de la Organización de la Naciones Unidas, cuando se establecieron las competencias relativas en el análisis de las múltiples situaciones posibles, con el objeto de evitar que las actividades de los órganos que pudieran tener interés en la materia, se superpusieran.

Las Naciones Unidas

Es evidente que la ONU debía tocar el tema y así lo hizo. Estaban ya presentes las grandes migraciones humanas y era indispensable reglamentar las situaciones de hecho que se daban a consecuencia de ellas. Pero los estudios que dieron base a las acciones jurídicas internacionales tuvieron que partir del análisis conjunto de las emigraciones y de las inmigraciones, lo que se hizo bajo el común denominador de migraciones. O se encontraba una solución única para ambos problemas, o los mismos quedaban sin posibilidades efectivas de realización. La doctrina debió contemplar la realidad, esto es, las migraciones y no aisladamente las dos partes que las componen.

Así, al tratar de las migraciones, se aceptó en general, que comprenden a todas las personas que se trasladan de un Estado a otro, llegándose a incluir a los propios nacionales de esos países cuando van o vienen del extranjero. Además, se entendió que las migraciones importan siempre un concepto de masa, sin poder dejar de lado todo lo

que representan en el campo internacional los refugiados, a quienes había que proteger y solucionar sus problemas.³

Fue precisamente para proteger a todos aquellos hombres, mujeres, niños, católicos, ortodoxos, protestantes, israelitas, obreros, artesanos, miembros de profesiones liberales, casi todos hallados por los ejércitos aliados en los campos de concentración o sometidos al trabajo de esclavitud, por lo que la Asamblea General de la ONU creó el 5 de diciembre de 1946, la Organización Internacional de Refugiados (OIR) establecida en Ginebra, que se ocupó de su repatriación, emigración y colocación. La nueva entidad logró repatriar alrededor de siete millones de refugiados a sus países de origen, quedando sólo un millón y medio que necesitaban protección internacional.

La OIR no dió ayuda: 1) A los criminales de guerra, a sus colaboradores o traidores; 2) a los que ayudaron voluntariamente a las fuerzas enemigas en sus operaciones contra las naciones unidas, o quienes contribuyeron a la persecución de poblaciones civiles; 3) a los criminales de derecho común, susceptibles de extradición; 4) a las personas pertenecientes a organizaciones cuyo objeto fué el de derrocar por la violencia al gobierno de cualquiera de las naciones unidas, así como a los dirigentes de movimientos opuestos al regreso de refugiados a sus países de origen; 5) a las personas al servicio militar o civil de un

³ Pichot, Raúl Alberto, *op.cit.*, p.703

país extranjero. No se obligó a ningún refugiado a regresar contra su voluntad a su país de origen.

Para obtener permiso de inmigración, la OIR entabló negociaciones con los gobiernos dispuestos a recibir refugiados. Los acuerdos inmigratorios tuvieron por objeto la admisión de grupos de refugiados, de preferencia familias, asegurándoles igual tratamiento que a la población nacional, y la posibilidad de obtener naturalización al cabo de un período de tiempo razonable.

Los Estados enviaron misiones de selección, por lo que la OIR entregó a cada refugiado, para acreditar su identidad, un documento que hacía las veces de pasaporte y que se conoció como "Documento de Londres" o "Certificado de Viaje de la OIR", documentos que fueron autorizados por el Acuerdo de Londres de 15 de octubre de 1946.⁴

La fundamentación de todas estas medidas, se encuentra contenida en los siguientes artículos de la Carta de las Naciones Unidas:

Artículo 55

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre la naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;

⁴ Antokoletz, Daniel, *op.cit.*, p. 97-98.

b. la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y

c. el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

Artículo 57

1. Los distintos organismos especializados establecidos por acuerdos intergubernamentales, que tengan amplias atribuciones internacionales definidas en sus estatutos, y relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario y otras conexas, serán vinculados con la Organización de acuerdo con las disposiciones del Artículo 63.

2. Tales organismos especializados así vinculados con la Organización se denominarán en adelante "los organismos especializados".

Artículo 58

La Organización hará recomendaciones con el objeto de coordinar las normas de acción y las actividades de los organismos especializados.

Artículo 59

La Organización iniciará, cuando hubiere lugar, negociaciones entre los Estados interesados para crear los nuevos organismos especializados que fueren necesarios para la realización de los propósitos enunciados en el Artículo 55.

Artículo 60

La responsabilidad por el desempeño de las funciones de la Organización señaladas en este Capítulo corresponderá a la Asamblea General y, bajo la autoridad de ésta, al Consejo Económico y Social, que dispondrá a este efecto de las facultades expresadas en el Capítulo X.

Artículo 62

1. El Consejo Económico y Social podrá hacer o iniciar estudios e informes con respecto a asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y otros asuntos conexos, y hacer recomendaciones sobre tales asuntos a la Asamblea General, a los Miembros de las Naciones Unidas y a los organismos especializados interesados.

2. El Consejo Económico y Social podrá hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a

los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, y a la efectividad de tales derechos y libertades.

Artículo 63

1. El Consejo Económico y Social podrá concertar con cualquiera de los organismos especializados de que trata el Artículo 57, acuerdos por medio de los cuales se establezcan las condiciones en que dichos organismos habrán de vincularse con la Organización. Tales acuerdos estarán sujetos a la aprobación de la Asamblea General.

2. El Consejo Económico y Social podrá coordinar las actividades de los organismos especializados mediante consultas con ellos y haciéndoles recomendaciones, como también mediante recomendaciones a la Asamblea General y a los Miembros de las Naciones Unidas.

Artículo 68

El Consejo Económico y Social establecerá comisiones de orden económico y social y para la promoción de los derechos humanos, así como las demás comisiones necesarias para el desempeño de sus funciones.⁵

Existe, además, la siguiente Declaración sobre los Derechos Humanos:

DECLARACION SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS
DE LOS INDIVIDUOS QUE NO SON NACIONALES DEL PAIS
EN QUE VIVEN

Artículo 1

Para los fines de la presente Declaración, el término "extranjero" se aplicará, teniendo debidamente en cuenta las especificaciones que figuran en los artículos siguientes, a toda persona que no sea nacional del Estado en que se encuentre.

Artículo 2

1. Ninguna disposición de la presente Declaración se interpretará en sentido de legitimar la entrada ni la presencia ilegales de un extranjero en cualquier Estado. Tampoco se interpretará ninguna disposición de la presente Declaración en el sentido de limitar el derecho

⁵ *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, Nueva York, Oficina de Información Pública de las Naciones Unidas, 1962, p. 25-30.

de cualquier Estado de promulgar leyes y reglamentaciones relativas a la entrada de extranjeros y al plazo y las condiciones de su estancia en él o a establecer diferencias entre nacionales y extranjeros. No obstante, dichas leyes y reglamentaciones no deberán ser incompatibles con las obligaciones jurídicas internacionales de los Estados, en particular en la esfera de los derechos humanos.

2. La presente Declaración no menoscabará el goce de los derechos otorgados por la legislación nacional ni de los derechos que, con arreglo al derecho internacional, todo Estado está obligado a conceder a los extranjeros, incluso en los casos en que la presente Declaración no reconozca esos derechos o los reconozca en menor medida.

Artículo 3

Todo Estado hará públicas las leyes o reglamentaciones nacionales que afecten a los extranjeros.

Artículo 4

Los extranjeros observarán las leyes del Estado en que residan o se encuentren y demostrarán respeto por las costumbres y tradiciones del pueblo de ese Estado.

Artículo 5

I. Los extranjeros gozarán, con arreglo a la legislación nacional y con sujeción a las obligaciones internacionales pertinentes del Estado en el cual se encuentren, en particular, de los siguientes derechos:

a) El derecho a la vida y la seguridad de la persona; ningún extranjero podrá ser arbitrariamente detenido ni arrestado; ningún extranjero será privado de su libertad, salvo por las causas establecidas por la ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta;

b) El derecho a la protección contra las injerencias arbitrarias o ilegales en la intimidad, la familia, el hogar o la correspondencia;

c) El derecho a la igualdad ante los tribunales y todos los demás órganos y autoridades encargados de la administración de justicia y, en caso necesario, a la asistencia gratuita de un intérprete en las actuaciones

penales y, cuando lo disponga la ley, en otras actuaciones;

d) El derecho a elegir cónyuge, a casarse, a fundar una familia;

e) El derecho a la libertad de pensamiento, de opinión, de conciencia y de religión; el derecho a manifestar la religión propia o las creencias propias, con sujeción únicamente a las limitaciones que prescriba la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad pública, el orden público, la salud o la moral pública, o los derechos y libertades fundamentales de los demás;

f) El derecho a conservar su propio idioma, cultura y tradiciones;

g) El derecho a transferir al extranjero sus ganancias, ahorros u otros bienes monetarios personales, con sujeción a las reglamentaciones monetarias nacionales.

2. A reserva de las restricciones que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática para proteger la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden público, la salud o la moral públicas, o los derechos y libertades de los demás, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en los instrumentos internacionales pertinentes, así como con los enunciados en la presente Declaración, los extranjeros gozarán de los siguientes derechos:

a) El derecho a salir del país;

b) El derecho a la libertad de expresión;

c) El derecho a reunirse pacíficamente;

d) El derecho a la propiedad, individualmente y en asociación con otros, con sujeción a la legislación nacional.

3. Con sujeción a las disposiciones indicadas en el párrafo 2, los extranjeros que se hallen legalmente en el territorio de un Estado, gozarán del derecho a circular libremente y a elegir su residencia dentro de las fronteras de ese Estado.

4. Con sujeción a la legislación nacional y a la autorización debida, se permitirá que el cónyuge y los hijos menores o a cargo de un extranjero que resida

legalmente en el territorio de un Estado lo acompañen, se reúnan y permanezcan con él.

Artículo 6

Ningún extranjero será sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y, en particular, ningún extranjero será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.

Artículo 7

Un extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional lo impidan, se le permitirá que presente sus razones para oponerse a que lo expulsen y que someta su caso a exámen de la autoridad competente o de una persona o personas especialmente designadas por la autoridad competente, así como que esté representado a esos efectos ante dicha autoridad, persona o personas. Queda prohibida la expulsión individual o colectiva de esos extranjeros por motivos de raza, color, religión, cultura, linaje u origen nacional o étnico.

Artículo 8

Los extranjeros que residan legalmente en el territorio de un Estado gozarán también, con arreglo a las leyes nacionales, de los siguientes derechos, con sujeción a sus obligaciones establecidas en el artículo 4:

a) El derecho a condiciones de trabajo saludables y libres de peligros, a salarios justos y a igual remuneración por trabajo de igual valor sin distinciones de ningún género, garantizándose particularmente a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a aquellas de que disfruten los hombres, con igual salario por igual trabajo;

b) El derecho a afiliarse a sindicatos y a otras organizaciones o asociaciones de su elección, así como a participar en sus actividades. No podrán imponerse restricciones al ejercicio de este derecho, salvo las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades de los demás;

c) El derecho a protección sanitaria, atención médica, seguridad social, servicios sociales, educación, descanso y esparcimiento, a condición de que reúnan los requisitos de participación previstos en las reglamentaciones pertinentes y de que no se imponga una carga excesiva sobre los recursos del Estado;

2. Con el fin de proteger los derechos de los extranjeros que desempeñan actividades lícitas y remuneradas en el país en que se encuentran, tales derechos podrán ser especificados por los gobiernos interesados, en convenciones multilaterales o bilaterales.

Artículo 9

Ningún extranjero será privado arbitrariamente de sus bienes legítimamente adquiridos.

Artículo 10

Todo extranjero tendrá libertad en cualquier momento para comunicarse con el consulado o la misión diplomática del Estado del que sea nacional o, en su defecto, con el consulado o la misión diplomática de cualquier otro Estado al que se haya confiado la protección en el Estado en que resida, de los intereses del Estado del que sea nacional.⁶

Para dar forma jurídica obligatoria a los derechos proclamados en la DECLARACION, se crearon el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que estableció un órgano de expertos para supervisar su aplicación: El Comité de Derechos Humanos, integrado por dieciocho miembros que deben ser nacionales de los Estados Parte en el Pacto.

Este comité tiene cuatro tareas básicas:

1. Recibe y examina los informes de los Estados Partes sobre las disposiciones que han adoptado para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto.

⁶ Szekely, Alberto. *Instrumentos fundamentales de Derecho Internacional Público*, México, UNAM, 1990, t.IV, p. 2333-2337.

2. El Comité también formula observaciones generales que asumen la forma de interpretaciones del alcance y significado de ciertas disposiciones del Pacto, ideadas para ayudar a los Estados Parte a dar cumplimiento a sus disposiciones.

3. El Comité también puede recibir comunicaciones de que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte no cumple las obligaciones que le impone el Pacto, ofrecer sus buenos oficios y de fracasar otros medios, nombrar una comisión de conciliación.

4. Recibe y examina comunicaciones de los particulares que denuncian que un Estado Parte en el Pacto ha violado sus derechos humanos. Esta última tarea es quizá la más importante del Comité.

Dice el artículo trece del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

“Un extranjero legal en territorio de un Estado Parte del presente Pacto puede ser expulsado sólo como consecuencia de una decisión acorde con la ley y deberá, excepto cuando por razones de seguridad nacional así lo requieran, permitírsele cuestionar los motivos de su expulsión y presentar su caso a revisión, con la debida representación, ante la autoridad competente o ante la persona o personas especialmente designadas por la autoridad competente.”

Esta reglamentación da a la Declaración de Derechos Humanos una nueva dimensión, ya que le otorga un tratamiento integrado a la problemática genérica de los derechos humanos, como género (inmigrantes) y especie (refugiados).

El ACNUR y su eficacia operativa

Pronto la OIR cedió su lugar a un nuevo organismo especializado. El 10. de enero de 1951 fue creado el Alto Comisionado Para los Refugiados, cuyo principal cometido es influir sobre los Estados para

que protejan adecuadamente a los refugiados. Por el Convenio de Ginebra de 28 de julio de 1951, relativo a la situación jurídica de los refugiados, los Estados signatarios se comprometieron a extender tarjetas de identidad y documentos de viaje a las personas que, a consecuencia de los acontecimientos anteriores al 1.º de enero de 1951, y por un temor fundado de verse perseguidos por motivos raciales o sociales, se encuentren fuera de su patria sin gozar de su protección ni haber adquirido otra nacionalidad, obligándose, en general, a equipararlos en parte, a los súbditos propios y, en parte, a los extranjeros y a apoyar en su labor al Alto Comisionado de la ONU, especialmente dando facilidades para que pueda cumplir con su misión fiscalizadora en orden a la aplicación del Convenio.⁷

El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que fué adoptado por resolución 428 de la Asamblea General el 14 de diciembre de 1950, establece que dicho organismo asumirá la función de proporcionar protección internacional a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el mismo Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales.

⁷ Verdross, Alfred, *Derecho Internacional Público*. Madrid, Aguilar, 1957, p. 444-445.

Esta labor del alto comisionado tendrá carácter enteramente apolítico; será humanitaria y social y, por regla general, estará relacionada con grupos y categorías de refugiados.

La competencia del alto comisionado abarcará a cualquier persona considerada como refugiado a partir de los arreglos de 1926, o de las convenciones de 1933 y 1938, Protocolo de 1939 o por la OIR. Incluirá a cualquier persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 10 de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país, o que, por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él.

Esta competencia del alto comisionado sobre todas esas personas, dejará de existir si ellas:

- a) Se han acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad;
- b) Han recobrado, voluntariamente, la nacionalidad que habían perdido;
- c) Han adquirido una nueva nacionalidad y gozan de la protección del gobierno del país de su nueva nacionalidad;

d) Se han establecido de nuevo, voluntariamente, en el país que habían abandonado o fuera del cual habían permanecido por temor de ser perseguidos;

e) Por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fueron reconocidos como refugiados, no pudiendo seguir invocando, para continuar negándose a acogerse a la protección del gobierno del país de su nacionalidad, otros motivos que los de conveniencia personal; no podrán invocarse razones de carácter puramente económico, o

f) Si se trata de personas que no tienen nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fueron reconocidas como refugiados, pueden regresar al país donde tenían su residencia habitual y no pueden seguir invocando, para continuar negándose a regresar a ese país, motivos que no sean de mera conveniencia personal.

La competencia del alto comisionado incluye a cualquier persona que se halle fuera del país de su nacionalidad, o, si carece de nacionalidad, fuera del país en el cual tenía su residencia habitual, por tener o haber tenido temores fundados de ser víctima de persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas, y no pueda o, debido a ese temor, no quiera acogerse a la protección del gobierno del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, no quiera regresar al país donde antes tenía su residencia habitual.

Esta competencia no incluye a persona que tenga más de una nacionalidad o a la cual las autoridades del país en que haya fijado su residencia reconozcan los derechos e impongan las obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país. Igualmente, se excluye a quien continúe recibiendo protección o asistencia de otros

órganos y organismos de las Naciones Unidas o de quien existan motivos fundados para creer que ha cometido delitos especificados en el Estatuto del Tribunal Militar Internacional o a las disposiciones del párrafo 2 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. En estos casos, se trataría de personas que cometieron un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos; que hubieren cometido un grave delito común fuera del país de refugio, antes de ser admitidas en él, como refugiadas o que se hubieran hecho culpables de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

El aseguramiento de la protección de los refugiados se logrará por los siguientes medios:

- a) Promoviendo la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos;
- b) Promoviendo, mediante acuerdos especiales con los gobiernos, la ejecución de todas las medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados y a reducir el número de los que requieran protección;
- c) Asistiendo a los gobiernos y a los particulares en su esfuerzo para fomentar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales;
- d) Promoviendo la admisión de refugiados, sin excluir a los de categorías más desamparadas, en los territorios de los Estados;
- e) Tratando de obtener que se conceda a los refugiados permiso para trasladar sus haberes y especialmente los necesarios para su reasentamiento;

- f) Obteniendo de los gobiernos información acerca del número y de la situación en que se encuentran en sus territorios, y de las leyes y reglamentos que les conciernan;
- g) Manteniéndose en contacto permanente con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales interesadas;
- h) Estableciendo contacto, en la forma que juzgue más conveniente, con las organizaciones privadas que se ocupen de cuestiones de refugiados;
- i) Facilitando la coordinación de los esfuerzos de las organizaciones privadas que se ocupen del bienestar social de los refugiados.

El cargo de alto comisionado se obtendrá por elección de la Asamblea General, a propuesta del secretario general. Durará en su cargo tres años y nombrará, por un período igual, a un alto comisionado adjunto de nacionalidad distinta a la suya.

Respecto al personal de este organismo, será nombrado por el alto comisionado, escogido entre personas consagradas a la causa que esta oficina ha de servir. En aquellos países que reconozcan la necesidad de nombrar representantes en ellos, el alto comisionado lo hará, previa consulta con el gobierno del país, para que aquel sea aceptado.

La oficina del alto comisionado está situada en Ginebra, Suiza y es financiada con cargo al presupuesto de las Naciones Unidas.⁸

Posteriormente, la Asamblea General consideró que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del 28 de julio de 1951 sólo se

⁸ Szekely, Alberto, *op.cit.* t.I, p. 407-411. ver: "Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados".

aplicaba a los refugiados que habían pasado a tener tal condición como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, pero dado que habían surgido nuevas situaciones de refugiados desde esa fecha y que estos aún no quedaban comprendidos en el ámbito de la Convención, siendo necesario que gozaran de igual estatuto que todos los ya incluidos, por lo que, en Resolución 2198 (XXI) del 16 de diciembre de 1966 se hicieron las siguientes modificaciones:

Que el término "refugiado" denotara a toda persona comprendida en la definición del artículo I de la Convención, en la que se darían por omitidas las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y..." y las palabras "...a consecuencia de tales acontecimientos", que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo I.⁹

Por su parte, los Estados signatarios de la Convención de 22 de abril de 1954, se comprometieron a prohibir la discriminación de los refugiados y a darles un trato por lo menos tan favorable como el otorgado a sus nacionales en cuanto a la libertad de practicar su religión y en cuanto a la libertad de instrucción religiosa de sus hijos.

El trato a dichos refugiados será igual que el otorgado a los extranjeros en general, aun cuando no existiera reciprocidad. Su estatuto personal se regirá por la ley del país de su domicilio o, a falta de domicilio, por la ley del país de su residencia.

Todo Estado contratante respetará los derechos inherentes al matrimonio y dará trato igual al de sus nacionales en cuanto a la protección a la propiedad industrial, concediendo el mismo derecho que a los extranjeros, con respecto a la adquisición de bienes muebles e inmuebles, al derecho de asociación, de acceso a los tribunales, de empleo remunerado o de trabajo por cuenta propia, reconociendo los diplomas de profesiones liberales expedidos por otro Estado.

Los refugiados recibirán el mismo trato que los nacionales en materia de vivienda, remuneración, seguros sociales e indemnización por muerte a resultas de accidentes de trabajo. Podrán circular libremente por el territorio del Estado en que residan, el cual les expedirá documentos de identidad que les permita, además, trasladarse fuera de tal territorio.

Respecto a gravámenes fiscales, no se les impondrá ninguno que difiera de los exigidos a los nacionales y los haberes que hayan llevado consigo al Estado receptor, se les permitirá su transferencia, siempre de acuerdo con sus leyes y reglamentos.

Respecto a expulsiones, sólo se realizarán por razones de seguridad nacional o de orden público, pero no se podrá poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su

⁹ Szekely, Alberto, *op.cit.*, t.I, p. 402-406, ver: "Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados".

libertad peligren por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.¹⁰

Estas normas ponen de manifiesto que la comunidad internacional ha asumido la protección de aquellas personas que, por carecer de nacionalidad efectiva, no gozan de protección diplomática, y entre ellas figuran, además de los apátridas, los refugiados políticos que no perdieron su nacionalidad.

Ya en lo particular, el ACNUR es una agencia que sobresale como paradigma de lo que la ONU puede y debió ser. Su labor salvando vidas y llamando la atención del mundo al problema de los refugiados le ha hecho merecedor del Premio Nobel de la Paz, hasta en dos ocasiones, en los años 1954 y nuevamente en 1981.

Desde su creación, con un reducido personal de 33 elementos bajo la dirección del primer alto comisionado, el difunto holandés Gerrit van Heuven Doethart, el organismo se orientó a proporcionar de alimento, agua, refugio y protección a aquellos refugiados que huyeran de un conflicto.

En ese año de 1951, la población mundial de refugiados se estimaba en un millón. Hoy, el ACNUR tiene más de cinco mil trabajadores y dispone de un presupuesto de más de 1300 millones de dólares, pero sus responsabilidades han aumentado igualmente, ya que debe atender a más de catorce y medio millones de hombres, mujeres y

¹⁰ Szekely, Alberto, *op.cit.*, t.I, p. 383-396, ver: "Convención sobre el Estatuto de los Refugiados".

niños que han huído de sus países por conflictos internacionales o guerras civiles. Además, el ACNUR trata de proporcionar ayuda a más de cinco millones de desplazados internos, esto es, gente que ha tenido que abandonar sus hogares mas no su país.

Se considera que la principal razón del éxito del ACNUR es su eficacia operativa. Actualmente, tan solo en Croacia, Serbia y Bosnia, el organismo mantiene diez diferentes programas que van desde atención a traumatizados hasta la operación del que fue puente aéreo a Sarajevo, con 581 elementos de campo.

Existe un punto el cual el organismo se esfuerza plenamente en mantener y que es el de ser políticamente neutral. Esto le ha permitido ser aceptado en plenas zonas de actividades bélicas como en la antigua Yugoslavia y en Chechenia, a solicitud de Rusia misma.

Esta neutralidad es también la razón por la cual los gobiernos están dispuestos a hacer las donaciones necesarias que cubren hasta el 98% del actual presupuesto del ACNUR, recibiendo el resto de la ONU misma y de donadores privados.

La operación más importante que ha realizado el organismo hasta ahora es su participación en el conflicto de la ex-Yugoslavia, donde desde 1991 ha proporcionado ayuda a más de cuatro millones de personas. Pero su participación más dramática lo ha sido en Zaire, donde coordinó los trabajos de varios cientos de agencias e

instituciones de caridad en el enorme campamento de refugiados en Gorna, donde se hacinaban más de un millón de seres humanos.

Sus momentos más satisfactorios son como aquél de repatriar a 1,700,000 mozambiqueños quienes regresaron a su país después de una guerra civil que había durado dieciséis años.¹¹ Eso probó al mundo que los refugiados, después de todo, podían volver a casa, aunque la protección internacional se basa en el principio de que no se debe obligar a nadie a regresar en contra de su voluntad a un país donde su vida o su libertad puedan correr peligro por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.

Al momento de terminar la presente tesis, se presentó en la escena europea la intervención militar de la OTAN en la región balcánica de Kosovo, área conflictiva entre serbios y albaneses. Los desplazados se cuentan por cientos de millares y se únen, ésto sí, al concepto clásico de "refugiados" por el miedo fundado a que, de permanecer en sus lugares de origen, sean perseguidos por razones de tipo étnico o político o religioso.

La ACNUR ofrece cifras de doscientos noventa mil refugiados en Albania, ciento cuarenta mil en Macedonia y sesenta mil en Montenegro. Pero ahora, ciertos países de la OTAN, en cierta forma

responsables del éxodo masivo, por sus bombardeos punitivos, ofrecen acoger a refugiados en sus propios territorios o en otros, sujetos a su control. Tal es el caso de los E.E.U.U. que acepta ubicar refugiados en su base militar de Guantánamo, Cuba.

La reacción de la ACNUR ante éstas medidas ha sido la denunciar enérgicamente las "evacuaciones forzadas" de refugiados hacia países lejanos, ya que considera que aquellos deben ser evacuados en base al propio deseo y que las familias no deben ser separadas. Además, considera que el traslado hacia otros países de la OTAN es "una medida excepcional y por poco tiempo" y debe ser, sobre todo, "voluntaria y temporal", ya que la única solución posible para los refugiados es la de "regresar a sus casas", cuando las condiciones lo permitan.

Dada la necesidad de concluir este estudio, los acontecimientos por venir, tanto en Kosovo como en otras áreas conflictivas, rebasan los tiempos que ésta tesis abarca.

La influencia de otros organismos internacionales

En marzo de 1947, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas encomendó a las Comisiones de Población y de Asuntos Sociales que efectuaran de mutuo acuerdo, un plan práctico para asignar

¹¹ Elson, John. "Ogata's Angels". *Time International*, Nueva York, Time Inc., nº 17. 23 oct. 1995, p. 37.

funciones a las varias entidades interesadas en las migraciones. Entre estas se encontraban la Organización Internacional del Trabajo, que se interesa en los movimientos que se relacionan con los trabajadores, en su calidad de tales; la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) que lo hace con la colonización de tierras en que tanto influye el factor "inmigrante"; la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en los aportes positivos que la población proyecta sobre la cultura.

En base a lo recomendado por estas comisiones, el Consejo Económico y Social resolvió en 1948 repartir las responsabilidades llegándose a un plan de trabajo, por acuerdo entre la Secretaría de las Naciones Unidas y la Oficina Internacional del Trabajo, que definía las atribuciones respectivas.

Surgieron así estudios e informes que analizaron los problemas y esbozaron soluciones en la medida de lo posible y de acuerdo a la finalidad que en cada caso se perseguía. Como primer escollo apareció el alcance que había de darse a las "migraciones" y el que le daban los diversos Estados. Para unos, el término "inmigración" comprendía a todos los extranjeros que llegan a un país; para otros, el alcance era más restringido y sólo se refería a parte de ellos. Lo mismo sucedió con el término "emigrante". En cambio, cuando se trataba de "migraciones"

se aceptó en general que comprendía a todas las personas que se trasladan de un Estado a otro.

La Oficina Internacional del Trabajo, al analizar el problema de las migraciones las dividió en dos grandes grupos: políticas y económicas. Partiendo de la base de las modificaciones de fronteras, transferencia de soberanías y cambios de régimen, ocurridos en Europa al término de la Segunda Guerra Mundial, llegó a la conclusión de que estas migraciones más o menos forzadas provocaron traslados de seres humanos mucho más importantes que los originados por la ley de la oferta y la demanda en el mercado internacional del empleo. Después de establecer que las consecuencias de unas y otras fueron opuestas en varios aspectos y expresar que: "La distinción entre migraciones políticas y económicas responde a una dualidad de hechos y situaciones", nos dice: "La línea de demarcación entre unas y otras no siempre es nítida".¹²

La Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) reunida en diciembre de 1952 estimó necesario efectuar estudios relacionados con los aspectos sociales y culturales de los problemas de población y migraciones:

¹² "Estadísticas de la Migración: Definiciones, Métodos, Clasificaciones", *Serie N*, Ginebra, Oficina Internacional de Trabajo, 1932, nº 18, p. 23.

Los problemas que se plantean hoy en el mundo se reducen cada vez más a la capacidad de los hombres de distintas nacionalidades para convivir pacíficamente; ahora bien, entre sus contribuciones positivas, los inmigrantes han demostrado a través de sus propias vidas, que poseen esa difícil virtud de convivir con gentes distintas, en un ambiente diferente del suyo propio.¹³

También existió el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas, que trató de realizar un esfuerzo pero que dependió de las necesidades y posibilidades de cada país.

Por su parte, el Consejo Económico y Social de la ONU, en su reunión del 3 de julio de 1950 recomendó dar ocupación en los países poco desarrollados, facilitando la movilidad internacional del trabajo, a fin de que la mano de obra pudiera dirigirse a las regiones en que fuera requerida; habilitar a los físicamente atrofiados, a los ciegos inclusive; mejorar la condición de los sobrevivientes de los campos de concentración, víctimas de la esterilización; y mantener el fondo social de la infancia. La Comisión de Derechos Humanos rodearía de garantías el ejercicio de la Convención, en colaboración con la Asamblea General; se solicitaría que los gobiernos comunicaran sus leyes relativas a los menores; se aprobaron los esfuerzos de la UNESCO para desarraigar las discriminaciones raciales que figuren en los libros de enseñanza; se encomendó a la Comisión Jurídica Internacional la preparación de un proyecto de tratado para eliminar la situación de personas sin

¹³ "Aportaciones positivas de los inmigrantes". Paris, UNESCO, 1955, p. 212.

nacionalidad y se recomendó que los refugiados sean admitidos cuando posean el documento de viaje.¹⁴

La política internacional como factor de intervención en el problema

La crisis puede hasta parecer ridícula pues Europa occidental ha enfrentado enemigos más feroces y armas más mortíferas. A través de quince siglos, se ha levantado de entre las ruinas del imperio romano, para derrotar a califas árabes y sultanes otomanos; para desafiar a kanes mongoles y sobrevivir a los procesos de autodestrucción -las Guerras de los Treinta Años, Napoleónicas y Dos Mundiales y aún a la amenaza de destrucción nuclear de la Guerra Fria- para fusionarse en lo que pudiera ser el primer super Estado no nacional. Pero hoy, ante una unidad no vista desde los tiempos de la Roma Imperial, Europa se ve amenazada no por potencias o regímenes sino por miserables inmigrantes, vagabundos sin domicilio e infantes concebidos en tierras extranjeras.

Los temores del Continente se manifiestan desde simples expresiones de malestar, hasta perniciosos actos de racismo; desde parisinos escandalizados por tener su Bosque de Boloña ocupado por supuestos turistas centroeuropeos, hasta escuadrones de pandilleros que atacan a inmigrantes mozambiqueños en Alemania.

¹⁴ Antokoletz, Daniel, *op.cit.*, p. 99.

Cada uno de estos países europeos ha tomado medidas unilaterales para tratar de controlar esta situación:

En Italia, en los puertos sureños de Brindisi y de Bari, el gobierno expulsó a diecisiete mil famélicos albaneses que habían arriesgado sus vidas cruzando el Mar Adriático en decrepitos y sobrecargados buques de caraga. Las autoridades italianas, decididas a detener esta inmensa ola de *emigrantes por miseria* y a disuadirlos de futuros intentos, hacinó en estadios de fútbol y en bodegas a miles de semidesnudos albaneses, a los que la policía arrojaba comida, como a animales en zoológico. Finalmente, después de días de luchar contra la policía, muchos de los inmigrantes abordaron los aviones especiales que los llevaron de regreso a Tirana. A los que continuaron la resistencia, eventualmente se les capturó y deportó.

La que fue Primera Ministra de Francia, Edith Cresson, amenazó con alquilar vuelos "charter" para repatriar gente a la que la Justicia francesa decidiera no tener derecho a estar en el país. Al mismo tiempo, John Major, el entonces Primer Ministro inglés declaró que no había que abrir las puertas a todos, sólo porque Roma, París y Londres fueran más atractivas que Bombay o Argel.

El canciller alemán Helmut Kohl declaró que el derecho de asilo era sagrado en agosto del '91, pero al mes siguiente solicitó al Bundestag que acelerara los procedimientos para deportaciones y limitara las posibilidades de asilo, excluyendo de él a quienes buscaran

oportunidades económicas y no un santuario político. Normalmente, alrededor de novecientos mil inmigrantes están hacinados en hostales, gimnasios de escuelas, refugios provisionales y, en las ciudades de Bremen y Hamburgo, hasta en barcos contenedores. En Baviera, las autoridades han permitido la utilización de los barracones cercanos a los campos de concentración nazis en Dachau.

Mientras albaneses y yugoslavos, que huyen del caos en sus países, constituyen el núcleo más obvio de refugiados, los demógrafos previenen a sus gobiernos de una bomba de tiempo sureña. Las poblaciones de las naciones del Maghreb, Túnez, Argelia y Marruecos, están creciendo más de un 2.5% anual, comparado con el 0.2% para Europa, y estos residentes del sur continuarán sintiéndose atraídos por las riquezas del norte. Actualmente, tres millones de musulmanes de origen árabe viven en el Continente, a quinientos años ya de la reconquista de Granada, el último bastión musulmán en Europa occidental.

Mientras los incidentes y argumentaciones continúan acumulándose, la reputación de Europa occidental como paladín del liberalismo, está en entredicho. A lo largo de los años de la Guerra Fria, Occidente fue una esperanza para los perseguidos y un refugio para los marginados. Hoy en día, el mero concepto de asilo está siendo debatido en Alemania, en Inglaterra, en Francia, en Italia y en el resto de la Unión Europea. A través del continente, una nueva cortina empieza a

descender para limitar drásticamente el asilo y dejar fuera a los extranjeros que llegan en busca de una vida mejor. Ante la actitud contemporizante de Bruselas, los países en lo individual empezaron ya a imponer restricciones en sus emisiones de visas y a aumentar los requisitos de ingreso por sus fronteras. Desde Noruega hasta Grecia y desde Alemania hasta España, un nuevo muro de ha erigido en Europa; tal vez los cimientos de una fortaleza que busca mantener fuera a los *emigrantes económicos*, de una manera tan firme como la Cortina de Hierro impidió la salida de refugiados políticos desde Europa oriental.

Pero hoy por hoy, veinte millones de inmigrantes (equivalentes al 5% de la población total) consideran a Europa occidental como su hogar, incluyendo a casi cinco millones de norafricanos y turcos y otro millón de surasiáticos en Inglaterra. Nunca Europa había experimentado la migración en tal escala y sus características se están transformando:

En Alemania, los fieles musulmanes son llamados a la oración diaria desde más de mil mezquitas; en Italia alrededor de toda ciudad importante, se han erigido campamentos provisionales para albergar inmigrantes; trabajadoras domésticas filipinas limpian y sacuden las casas de españoles, franceses e italianos; hindúes y paquistanos son quienes fabrican la pasta que en Italia se elabora; prostitutas y travestis brasileños trabajan las calles romanas; en Borgoña y en el valle del Ródano, los polacos y europeos orientales son quienes realizan la vendimia en estas provincias francesas.

Los acontecimientos políticos han acrecentado el fenómeno migratorio. La mayoría de los recién llegados proceden del antiguo bloque oriental. Su número podría aumentar considerablemente si el colapso económico no es detenido. El número de desempleados en Polonia, según estudios del Instituto Nacional para Estudios Demográficos, podría saltar de uno a seis millones y de doscientos mil a cuatro millones en Rumania.¹⁵

Y qué decir del proceso político de desintegración en lo que fue la Yugoslavia, que ha provocado que cientos de miles de croatas, bosnios y servios, así como europeos musulmanes huyan del temor al exterminio.

La paranoia europea no ha disminuido ante el temor de que millones de rusos puedan, en un invierno particularmente crudo, derramarse sobre Polonia, Hungría, el país checo y Eslovaquia y después invadir la Unión Europea. Y mientras los remanentes del bloque oriental tiemblan ante esta posibilidad, el sur del continente está obsesionado ante la presencia del Mediterráneo musulmán. Más de dos millones de residentes de origen árabe-musulmán le dan a Francia el liderazgo en el número de recibidos.

Y la política internacional continúa influyendo en el problema. Durante la Guerra del Golfo, la venta de armas en Francia aumentó

¹⁵ Chua-Eoan, Howard G., "Get Out of Here", *Time International*, Nueva York, Time Inc., nº 34, agosto 1991, p. 16.

considerablemente, ante el temor mutuo de la ciudadanía francesa y de la población árabe, de represalias por los acontecimientos bélicos que sucedían en el Medio Oriente.

Para paliar la crisis o intentar hacerlo, la Unión Europea utiliza en ocasiones la solución de pagar a los inmigrantes por que se vayan de regreso a sus países de origen. En lo más álgido de la amenaza de disgregación soviética, lo que era entonces la Comunidad ofreció a Moscú mil cuatrocientos millones de dólares en alimentos y en asistencia técnica; Alemania continúa proporcionando dos mil dólares y un boleto sencillo de avión a los trabajadores huéspedes que aún están en lo que fue Alemania del Este. Italia propugna porque los miembros de la UE contribuyan a un fondo para países subdesarrollados al sur del Mediterráneo, así como para Europa central y oriental.

Sin embargo, esta política no es totalmente compartida por los europeos. La Organización Internacional para la Migración, con sede en Ginebra, advierte que "el arrojar dinero a los vecinos pobres de Europa oriental para aumentar el consumismo, difícilmente puede ser una solución".¹⁶

Europa ha estado justificadamente orgullosa de su tradición de cultura y democracia. Pero ahora enfrenta un gran dilema: ¿Cómo mantener esa tradición de recibir a aquellos que buscan un mejor nivel

¹⁶ *Ibidem.*

de vida, sin afectar seriamente su propia estabilidad económica, social y política?

CAPÍTULO V

La reglamentación del problema de los inmigrantes en las legislaciones de algunos países europeos

Alemania

Francia

Italia

España, los Países Bajos y Austria

El Reino Unido

Hacia una nueva reglamentación

CAPÍTULO V

LA REGLAMENTACIÓN DEL PROBLEMA DE LOS INMIGRANTES EN LAS LEGISLACIONES DE PAÍSES EUROPEOS

"El derecho de asilo es sagrado". Frase proclamada por el canciller alemán Helmut Kohl para rectificarla apenas un mes después. Alemania había sido el paladín de la apertura a las corrientes migratorias, pues para solicitar y obtener la ciudadanía alemana, bastaba con acreditar una ascendencia étnica de origen alemán aún si se remontara hasta el siglo XVII, época de la emigración tudesca a Rusia, solicitante entonces, de mano de obra calificada.

Además, todo aquél que cruzara las fronteras hacia Alemania, ya fuera polaco, rumano, búlgaro, gitano o yugoslavo, así como iraní, iraquí o paquistanó, bastaba con que pronunciara la palabra "asilo" para obtener el beneficio de la que era la legislación europea más liberal respecto a refugiados.

Pero ahora, sin haberlo declarado oficialmente, Bonn ha adoptado una política de "cero inmigración". El Bundestag ha modificado la Ley Básica, que es la constitución alemana, para restringir el casi universal derecho de asilo que original y orgullosamente otorgaba. Vigente a partir del 1º de julio de 1993, los que llama "migrantes económicos", que ascienden al 95% del más de un millón que llegaron desde 1990, no serán considerados, ni tratados, como refugiados. Las patrullas

fronterizas se han aumentado y la nueva legislación previene la expulsión inmediata de inmigrantes ilegales.

A través de un acuerdo entre Alemania y Rumania, los vuelos de Berlín a Bucarest transportando deportados, se realizan casi diariamente. Y Alemania ha firmado tratados similares con Bulgaria, Polonia y con la República Checa, en los que se compromete a ayudar a estos países con pagos en efectivo, para que puedan absorber a los reingresados. Además, la política alemana de deportación, sigue los lineamientos acordados en 1992 por los ministros de inmigración de la UE, aprobando el principio de "primera nación segura". Esto significa que un refugiado *bona fide*, que teme por su vida, debe solicitar asilo al primer país seguro al que llegue. Si no lo hace e ingresa después a un país de la UE, puede ser regresado al último país seguro en que estaba antes de entrar a la UE.

La lista de los "países seguros" incluye a Polonia, la República Checa, Eslovaquia, Rumania, Bulgaria y Hungría, es decir, a todo lo que era el bloque soviético europeo. De esta manera, no sólo Alemania se deshace de inmigrantes indeseables enviándolos a estos países, sino que los obliga a tener más cuidado y vigilancia en sus fronteras para evitar ser usados como trampolín y eventualmente como refugio de todos ellos. Así, Hungría ha regresado a más de un millón de inmigrantes procedentes del oriente, porque ni Alemania ni Austria quisieron recibirlos. Austria a su vez, ha tratado de evitar que los bosnios la

utilicen como ruta de acceso a Alemania; las medidas tomadas dificultan la entrada al país y aún a los poseedores de permisos de trabajo se les ha limitado el tiempo de estancia.

Y como Alemania carecía de legislación para ingresar a ella y obtener la ciudadanía, sólo hasta hace poco ha empezado a tomar en cuenta la posibilidad de facilitar su obtención a los miles de turcos étnicos, nacidos y educados en el país. Pero hoy por hoy, las posibilidades de inmigrar legalmente a Alemania son nulas.

En Francia, el expresidente Valéry Giscard d'Estaing reconoció desde 1991 que la reglamentación francesa sobre reglas de inmigración basadas en el asilo, debían ser modificadas, tal vez siguiendo el sistema norteamericano de cuotas, pero advirtiendo que Francia adoptaría la cuota cero.

En Italia, el gobierno no desea llegar a los extremos de Francia y Alemania, pero su preocupación va en aumento a medida que la tasa de desempleo asciende al 10% y la obliga a pensar también en cuotas fijas de trabajadores que puedan ingresar anualmente. Además, para evitar el regreso de las hordas de albaneses que fueron regresados a su país, la marina de guerra italiana patrulla de una manera permanente y cuidadosa la costa del Adriático. El partido de oposición que es la Liga del Norte, reclama airadamente la existencia de cero inmigración, aduciendo que los inmigrantes son atrapados en una forma de esclavitud y explotados por patrones sin escrúpulos que les pagan

salarios más bajos que a los italianos, privando a éstos de oportunidades de trabajo.

Aún países con menos índices de inmigración como Suecia y Noruega, implantaron nuevas restricciones que requieren que bosnios, croatas, macedonios y servios deban de tener visa para acceder a estos países. Suecia permitió a sus bosnios ya residentes, el permanecer en el país, pero Dinamarca planea enviar de regreso a cerca de catorce mil bosnios, en cuanto las condiciones en la antigua Yugoslavia lo permitan. Grecia está deteniendo y repatriando a miles de albaneses, lamentando que cientos de miles de éstos se hayan aprovechado de su política de tolerancia.

La Gran Bretaña, cuyas leyes sobre inmigración siempre han sido muy rígidas, ahora aumentará los requisitos para el asilo político y revocará el derecho que tenían los turistas y los estudiantes de apelar cuando su solicitud de extensión de visa hubiere sido rechazada. Teme el país que la UE restrinja la inmigración procedente de oriente y del sur, pero no de países más lejanos, como del África sub-sahariana y de la India, de donde proceden la mayoría de los supuestos refugiados en Inglaterra.

España exige ya visas a quienes provienen de Marruecos y ha convencido a este país que acepte de regreso a sus propios ciudadanos

y a otros que ilegalmente ingresaron a la península por vía de esta nación.¹

“La tentación de cerrar las fronteras es grande”, manifestó el Consejo de Europa a principios de los '90, por lo que el establecimiento de políticas comunes para asilo político y para el trato a los refugiados, o aún para reglamentar los movimientos dentro de los países de la UE, de personas ajenas a la Comunidad, se consideró indispensable.

Un breve análisis de la reglamentación actual en los países más representativos de la Unión Europea, nos podrá dar una visión más clara de la situación legal que se vive hoy en día en el asunto de los inmigrantes y refugiados.

Alemania

A partir de 1993, cuando las naciones del bloque europeizante decidieron endurecer su reglamentación en torno a los emigrantes, Alemania, país preferido por centenares de miles de aquéllos, definitivamente cambió su política de “brazos abiertos” por otra mucho más conservadora y estricta.

Las duras condiciones económicas que se produjeron como resultado de la reunificación alemana, provocaron una alza en el desempleo, lo que aunado a la ya enorme cantidad de inmigrantes que

¹ Nollan, Bruce W., “Europe Slams the Door”, *Time International*, New York, Time Inc., núm. 29, julio 1993, p. 17-18.

fluían a la Alemania-Tierra Prometida, hacen temer a las autoridades de ese país que la intemperancia de la extrema derecha, que ya en 1994 registró 1500 actos de violencia, correspondidos por 262 ejecutados por extranjeros políticamente motivados, pudiera llevar a límites incontrolables el clima de tensión racial y xenofóbica imperante.

En ese año de 1994, apenas el 7% de 350 mil solicitudes de asilo fueron aceptadas, el 68% rechazadas y al restante 25% sólo se le dio al solicitante un status de protección temporal (*Duldung*). Durante los seis primeros meses de 1995, disminuyeron los solicitantes de asilo (sólo hubo alrededor de 58,700), de los cuales la mayoría eran turcos o provenientes de la ex Yugoslavia, pero la violencia contra ellos continuó, al grado de forzar al primer ministro turco a solicitar al gobierno alemán que pusiera más empeño en brindar protección a sus nacionales.²

Las cifras de inmigrantes siguen siendo impresionantes. A guisa de ejemplo, desde el Kazakhstan ruso, 125,500 emigrantes de origen alemán (*Aussiedler*) y 300 mil de origen ruso buscaron su ingreso a Alemania. La población de origen tudesco del Kazakhstan descendió de 960 mil a 526 mil, tan solo en 1994. Y es que a esa provincia ex soviética, Stalin había desterrado a toda la población del río Volga y del sur de Ucrania que tenía antecedentes germanos, por supuesta colaboración con los nazis durante la Segunda Guerra Mundial.

Recordemos que, como se vio en el capítulo II, anteriormente Alemania recibía sin mayores problemas a cuanto inmigrante de origen alemán se presentara. La tentación era enorme.³

Pero ahora, las medidas anti-inmigratorias se endurecen. El número de extranjeros aprehendidos en las fronteras alemanas, se redujo a 30 mil en 1994, de 55 mil que había habido en 1993. En los primeros meses de 1995, ocho mil fueron detenidos en la frontera con Polonia, de los cuales el 52% eran rumanos, de acuerdo a las cifras oficiales disponibles. Y es que Alemania cuenta con 5300 agentes fronterizos para vigilar sus límites con Polonia y la República Checa.

Alemania está siendo presionada por un "triángulo de hierro" de condiciones laborales: alto gasto público, altos índices de contratación de extranjeros y un récord de desempleados. Este último factor se le atribuye, por el ministro de finanzas Theo Waigel, por la gran cantidad de trabajadores extranjeros. Aparentemente en 1997, las cifras de desempleo llegaron a 4.3 millones y a 34 millones las de trabajadores.

El ministro del interior Kanther anunció que se reduciría el requisito de permanencia de quince a diez años, para solicitar la naturalización, siempre y cuando el solicitante hablara el idioma alemán, ya que el conceder la naturalización "va en contra de los

² "Turkish Businesses Firebombed in Germany", *Reuters*, 27 ago. 1995.

³ Burke, Justin, "Ethnic Germans Seek to Readjust Europe's Postwar Teutonic Plate", *Christian Science Monitor*, 27 ago. 1995.

intereses de Alemania". La deportación de quienes buscan asilo y han sido rechazados, debe ser la regla, más que la excepción.⁴

Y es que la situación de estos inmigrantes es ya insostenible para el país. Se llega a extremos como el que en el puerto de Hamburgo, cientos de ellos estén albergados en barcos durante un año o más, lo que los asimilaría a campos de concentración, aunque las condiciones de vida en ellos son mucho mejores que las que tenían en sus países de origen, ya que reciben alrededor de 800 dólares mensuales para ropa y alimentos aunque a los que se les permite trabajar, se les reduzca esta pensión, según sus ingresos.⁵

Es particularmente importante la situación en la industria de la construcción, que aparte de ser clave en el desarrollo de cualquier país, en Alemania en particular se ve afectada por la participación masiva de inmigrantes con nulos o escasos conocimientos y preparación. El debate sobre la *Entsenderichtlinie*, o sea la colocación de trabajadores de una empresa extranjera en la industria alemana de la construcción, es intensa. Existen alrededor de 400 mil alemanes desempleados en esta actividad, y alrededor de 150 mil extranjeros legalmente autorizados a trabajar en ella, según cifras oficiales. El cálculo sobre trabajadores ilegales es de 500 mil, incluyendo a 200 mil provenientes de la misma

⁴ "Massive German Border Patrol Increase, Cuts Illegal Immigration", *Deutsche-Press Agentur*, 27 ago. 1995.

⁵ Nash, Nataniel, "Off a German Shore, Their Lives Lie at Anchor", *New York Times*, 11 sep. 1995.

UE, que ingresan a Alemania como turistas y empiezan a trabajar sin solicitar el permiso respectivo.

Los sindicatos alemanes de trabajadores de la construcción exigen nuevas leyes laborales y mejor aplicadas, ya que las actuales se violan en cuanta construcción importante hay en el país, incluyendo obras públicas del mismo gobierno.

Y es que, como desgraciadamente lo saben bien nuestros propios emigrantes mexicanos, los sueldos que reciben como ilegales son muchos menores a las disposiciones oficiales. También en Alemania se les paga por debajo del salario mínimo y no se les da seguro social, además de que, en muchos casos, tienen que pagar los ilegales para que se les de el trabajo, se les cobren altos precios por los alimentos y el hospedaje y deben trabajar más horas de las contratadas.

En Berlin, considerada la ciudad con el más alto índice de obras en construcción, a los rusos y ucranianos se les pagan cinco dólares la hora. En la industrializada región del Ruhr, a británicos e irlandeses se les paga la mitad del salario mínimo, que es de trece dólares la hora. Muchos extranjeros aceptan desempeñar labores consideradas de muy alto riesgo, especialmente en la construcción, y trabajan hasta setenta horas a la semana, casi el doble que sus contrapartes alemanes.⁶

⁶ Marshal, Matt, "Bonn's Plan to Make Foreign Builders Raise Wages Sparks Outcry", *Wall Street Journal Europe*, 15 ago. 1995.

Los sindicatos piden que a los trabajadores extranjeros se les pague el salario mínimo de la industria durante dos años, para de esa manera, dar oportunidad a los trabajadores alemanes de ser contratados, al desaparecer la ventaja de los extranjeros. Y es que legalmente, todo constructor debe tener al menos un 50% de su fuerza de trabajo, integrada por extranjeros.

La propuesta de que las empresas extranjeras que envían trabajadores a Alemania deban pagarles un salario igual al que se les paga a los alemanes, fue aprobada por el Bundestag el 30 de noviembre de 1995. Igualmente, en otras industrias, como la de alimentos, se ha reglamentado el que sólo puede haber dos cocineros extranjeros por cada restaurante, con visas de tres años de duración únicamente.⁷

Un caso particularmente importante se ha dado en Alemania: el de los vietnamitas. Miles de ellos fueron aceptados por la anterior República Democrática Alemana, como trabajadores huéspedes, pero ahora ya sobran en el país, por lo que se tomaron providencias para regresar a 40 mil de ellos a su país de origen. Pero las autoridades vietnamitas pusieron condiciones para aceptar la repatriación, como fueron el que los repatriados no tuvieran la doble nacionalidad; que efectivamente, hubieran residido en Vietnam y que su repatriación

⁷ Widman, Miriam, "Foreign Workers: Germany Struggles. Efforts to Cut Costs Colide with War on Joblessness", *International Herald Tribune*, 2 oct, 1995.

estuviera patrocinada por alguna organización económica o social o, en su defecto, por personas físicas. Además, Alemania debería de proveer una lista de aquellos que pretenda regresar, lista que Vietnam deberá aprobar. El punto difícil de las negociaciones fue la exigencia de Vietnam de que los deportados fueran en realidad ciudadanos vietnamitas. Se acordó que la nacionalidad se determinara por medio de actas de nacimiento, documentos navieros, licencia de conductor, testigos o aún la aceptación personal del interesado. Alemania estuvo de acuerdo en asignar una partida de 140 millones de dólares a los vietnamitas que regresaran y al gobierno de ese país, aunque todavía quedarían alrededor de 60 mil que, básicamente no tienen permiso de trabajo pero sí un permiso de "tolerados" (*Duldung*), con base en consideraciones políticas y humanitarias.⁸

Pero un gran número de estos "tolerados" se sabe que integran una verdadera mafia que controla el mercado del contrabando de cigarrillos con valor aproximado de un millón de marcos alemanes. Miles de vietnamitas se dedican a su venta callejera y deben pagar protección a dicha mafia.

Los esfuerzos del gobierno alemán para prevenir el que trabajadores ilegales extranjeros sean contratados por las empresas, tiene un costo mayor en este país que en cualquier otro. Existen alrededor de 1500 inspectores laborales que realizan casi 78 mil

⁸ Edwards, Adrian, "Germany's Kohl Says Vietnam Rcpatriation Delayed", *Reuters*, 17 nov. 1995.

inspecciones anuales, lo que implica un gasto de tres dólares por cada trabajador, habiendo 40 millones de ellos.⁹

Las autoridades consideran que el deseo de preservar a un Estado con un generoso gasto social y a un ordenado mercado de trabajo les ayuda a obtener el apoyo necesario para la aplicación de medidas restrictivas. Por ejemplo, los inspectores laborales pueden obtener apoyo de la policía local para sus visitas de inspección, sin costo para el ministerio de trabajo; cuando cuatro o cinco inspectores llegan a una obra en construcción, pueden ser acompañados de 50 o 100 elementos de la policía local, que rodean el sitio para evitar que los trabajadores se escapen.

En septiembre 12 de 1995 se presentó una crisis en Bonn, cuando el ministerio del interior ordenó la expulsión de siete sudaneses, que habían solicitado asilo, tan pronto como su apelación hubiera sido rechazada. Los siete habían llehado en julio al aeropuerto de Frankfurt y solicitado el asilo con base en que sufrían persecución en su país por ser estudiantes miembros de un grupo político opuesto al gobierno. Se descubrió que al menos cuatro de los solicitantes habían declarado falsamente, ya que no eran estudiantes activos políticamente, sino

⁹ Geiger, Eric, "Vietnamese in Germany Wait to be Sent Home", *San Francisco Chronicle*, 22 jun. 1995.

taxistas. Las numerosas manifestaciones de apoyo que se habían dado, decrecieron inmediatamente.¹⁰

Y es que al lado de los esfuerzos gubernamentales por reglamentar la situación de inmigrantes y asilados, hay numerosos grupos y hasta facciones del mismo gobierno que, basados en consideraciones de derechos humanos y legalistas, tratan de apoyar la presencia de extranjeros en el país.

En el caso de los vecinos de Alemania, los inmigrantes ya no pueden solicitar asilo en este país, puesto que lo debieron hacer en el primer "país seguro" al que llegaron. Pero las chicanas se presentan para que los llegados declaren que no saben cómo llegaron a Alemania, ya que, por ejemplo, manifiestan que fueron subidos a trenes de carga en Rumania y bajados al llegar al país. Los abogados de los solicitantes argumentan que, en tales casos, éstos tienen derecho a pedir asilo en Alemania, a menos que el gobierno pueda probar que, efectivamente, cruzaron algún "país seguro" en su ruta. Esto provoca que la noción de "tercer país seguro" se vuelva inoperante, ya que sería muy difícil comprobar cómo cada uno de los asilados llegó al país.

El 7 de noviembre de 1995, un tribunal administrativo en Berlín, dispuso que la carga de la prueba debería recaer en el extranjero, no en el gobierno. En otras palabras, el gobierno puede suponer que el

¹⁰ Anders. Michael, "Germany has Ways of Making Foreigners Leave", *Agence France Presse*, 21 sep. 1995.

extranjero cruzó algún "tercer país seguro" en camino a Alemania, si llegó por tierra, aun cuando alegase ignorar cómo llegó a Alemania. Inmediatamente, los abogados apelaron ante la Corte Constitucional en Karlsruhe.

Respecto a otro problema, los tribunales alemanes dictaminaron que las guerras civiles no eran argumento suficiente para evitar la repatriación de individuos cuya solicitud de asilo político hubiera sido rechazada. Los "peligros en general y las consecuencias" de las guerras civiles no deberían impedir a las autoridades alemanas el enviar a solicitantes rechazados a sus países de origen, a menos que el rechazado tuviera que enfrentar "trato inhumano específico" de alguna "autoridad estatal" en dicho país de origen. Es así entonces, que los rechazados solicitantes de asilo no deben ser enviados de regreso a su país si ahí enfrentan "un concreto y serio peligro".¹¹

Respecto a los derechos de los inmigrantes, organizaciones como Amnistía Internacional informó de la brutalidad de la policía alemana en contra de los extranjeros, concluyendo que la policía no presta ayuda a éstos cuando son atacados por alemanes y, en muchos casos, promueven dichos ataques.¹²

Y un caso particularmente importante ocupa el interés de los ciudadanos y autoridades germanas: el derecho de voto. En 1995, el 22

¹¹ "Tougher German Assylum Laws Face a Constitutional Court Challenge", *Deutsche Presse-Agentur*, 21 nov. 1995.

de octubre, casi 54 mil no alemanes, originarios de países de la UE, votaron en las elecciones municipales de Berlín. Se trataba de mayores de 18 años, residentes en la ciudad al menos desde tres meses antes y sin prohibición de votar en su país de origen. A los turcos en particular, se les prohibió votar, con base en que, aunque el Tratado de Maastricht establece el derecho al voto en elecciones locales, cada país está facultado a establecer requisitos de residencia.

Siguiendo el ejemplo del territorio del Saar, que otorgó a sus 14 mil residentes provenientes de países de la UE el derecho al voto en elecciones locales, dos de los dieciseis estados más populosos de Alemania, Baden-Wurtemberg y la Westfalia del Norte del Rin, decidieron que igualmente otorgarían ese derecho a sus residentes no alemanes.¹³

Y para comprobar que, al menos en Alemania, las posiciones a favor o en contra de los inmigrantes continuarán indefinidamente, las protestas masivas por parte de la oposición y de las organizaciones de derechos humanos se dieron en Bonn, después de que un ministro del gobierno alemán propuso que a todo extranjero que solicitara asilo se le aplicara la prueba HIV, del SIDA. El ministro de ayuda extranjera Carl-Dieter Spranger declaró que los inmigrantes de países con alto índice

¹² "Euro-Foreigners have Right to Vote in Berlin Municipal Poll", *Agence France Presse*, 20 oct. 1995.

¹³ Marshall, Matt, "German's Jobless Growth Creates Deep Split on its Causes and Solutions", *Wall Street Journal*, 8 sep. 1995.

de SIDA, debiera forzárseles a la prueba, antes de admitirlos en Alemania, especialmente a los procedentes de Asia y Africa.¹⁴

Esto fue considerado como una medida racista por grupos de derechos humanos, y un pretexto para azuzar los prejuicios contra los inmigrantes, objetivos de los grupos llamados neo-nazis, por parte de la opositora Social-Democracia. Y el ministro del interior del estado de la Baja Sajonia implementó ilegalmente una disposición que reduce el monto de la asistencia social a los solicitantes de asilo "tolerados" y a los refugiados de guerra. Su propio partido político recomendó a este ministro que su decreto era ilegal y que debía retirarlo. Hasta las Iglesias han empezado a dar cobijo a los solicitantes de asilo rechazados, en un esfuerzo para evitar su deportación.¹⁵

Francia

La situación en Francia tiene diferencias con la de su vecino y ahora gran socio, Alemania. Francia se encuentra presionada, por un lado por su tradición histórica de ser oasis político para todos los refugiados que han huído de sus países; ha sido la cuna de movimientos socialistas, la patria de las libertades humanas y de la igualdad entre los hombres; además, es la "madre patria", herencia de su pasado colonial, de africanos, árabes y asiáticos, que ven en ella la

¹⁴ "German Minister Suggests AIDS Test for Refugees", *Reuters*. 1º ago. 1993.

solución a sus problemas personales, tanto sociales y políticos, como especialmente económicos.

Pero Francia se encuentra, en lo interno, presionada por corrientes ultraconservadoras, alto índice de desempleo y temor fundado a problemas raciales y de terrorismo, importados por los cientos de miles de inmigrantes y refugiados que constituyen un gran problema para el país. De tal manera, la política sobre inmigración de los diferentes gobiernos que se han sucedido en la Galia ha dado tumbos entre las puertas abiertas, pero controladas y la "cero inmigración".

El 7 de noviembre de 1995, el ministro francés del interior informó a la Asamblea Nacional que la inmigración era una alta prioridad del gobierno, el cual continuaría imponiendo estrictos controles en la cantidad de inmigrantes aceptados, pero sin suspender la inmigración. Los esfuerzos por limitar la inmigración ilegal aumentarían, aplicando la Ley Pasqua que dificulta el ingreso a Francia y permite que la policía, a su arbitrio, detenga a las personas para determinar si son inmigrantes ilegales.

Asimismo, el gobierno francés confirmó su otra prioridad, que es la de reducir el porcentaje de desempleo, otorgando un subsidio de 400 dólares mensuales durante dos años, a los patrones que contraten a un

¹⁵ "Lower Saxony: Illegal Decree on Reduction of Allowance to War Refugees Still Being Applied", *The Migration News Sheet*, 25 ene. 1997.

trabajador que haya estado desempleado durante doce meses o más, eximiéndoles también del pago del impuesto sobre nóminas.

Anunció también que crearía 700 mil empleos para fines de 1996, luchando contra el argumento retórico de que, si se expulsaran a tres millones de inmigrantes, habría tres millones de empleos para franceses desempleados.

Sin embargo, el ministerio del interior también confirmó sus planes para duplicar el número de ilegales deportados, de diez a veinte mil por año. Alrededor de 45 mil son aprehendidos cada año, y el gobierno anuncia la iniciación de vuelos semanales para deportados. Estos vuelos se han implementado ya para rumanos y africanos, particularmente malís. Estas detenciones han obligado a crear campos especiales para albergar a los ilegales.¹⁶

Y es que, además, el sistema de gobierno francés, en lo interno, le trae complicaciones a las disposiciones para frenar la inmigración. Por ejemplo, los alcaldes locales pueden rehusar el permiso de matrimonio a extranjeros con franceses, pero pueden a su vez, ser demandados por la pareja, por daños.

Otro caso es el de los niños que no requieren permiso de residencia sino hasta que cumplen los 18 años. En algunos casos, los padres introdujeron ilegalmente a sus hijos, les dieron educación y al

¹⁶ Roseblum, Mort, "Fear, Racial Crime Deepen as Immigrants Redefine Continent", *The Detroit News*, 13 nov. 1995.

llegar a esa edad, los muchachos se encuentran con que no son acreedores al permiso de residencia porque la solicitud del mismo, que habían formulado sus padres para la unificación familiar, fue originalmente rechazada por no haber habido suficiente capacidad de alojamiento. Ya desde 1993, estos casos se solucionan si el adolescente comprueba que entró a Francia antes de los seis años de edad.¹⁷

Pero el verdadero gran problema francés que ya mencioné y que es el activismo político de la ultraderecha, ha producido una serie de resultados que inciden en la política migratoria general del país, y en la actitud de gran parte de la ciudadanía. No olvidemos que la xenofobia no es extraña para ellos.

El Frente Nacional, que es un partido que busca cerrar la inmigración a Francia, ganó el control de tres grandes ciudades en las votaciones municipales de junio de 1995, que fueron el puerto mediterráneo de Tolón y las ciudades de Orange y Marignagne, cerca de Marsella. El líder de ese partido, Le Pen, prometió que se implantarían las políticas de "preferencia a lo nacional" y "los franceses primero" en los trabajos municipales y en los subsidios a la vivienda. Las críticas a estas posturas fueron de que dificultarían la integración de los inmigrantes a la sociedad francesa.

Las actitudes del Frente Nacional los han llevado a fomentar la violencia en Dreux, usando el miedo a los extranjeros para que los

¹⁷ Dejevsky, Mary. "Anger over Deportations", *The Independent*, 26 ago. 1995.

ciudadanos votaran por sus candidatos; en el suburbio parisino de Noisy-le-Grand, aprovechando un accidente de tránsito de un ladrón marroquí, para fomentar disturbios; en Lyon, en contra de los gitanos rumanos, confiados éstos en que la ciudad les daría refugio seguro, pero decepcionados por la actitud del alcalde y sus concejales, que renunciaron a sus cargos porque "la ciudad estaba sobresaturada de inmigrantes pobres".

En la región de Gard, al sur de Francia, y en la ciudad de Beaucaire, el alcalde exigió a París que declarara a esta región como prohibida a todo inmigrante, tanto a los provenientes de otros países, como de la misma Francia. Este mismo alcalde prohibió inscribir a los hijos de extranjeros en las escuelas locales.¹⁸

En Tolón, se decidió sustituir el término "inmigración" en el lenguaje oficial, por el de "norafricano", para utilizar los prejuicios xenófobos y crear una imagen de la raza blanca amenazada por fuerzas extranjeras. Las tensiones que se provocaron en el sureste de Francia, donde radican la mayoría de los norafricanos, aumentaron peligrosamente.

El 1º de mayo de 1995, un inmigrante marroquí fue ahogado por un "skin-head" francés en el Sena, durante un desfile del Frente Nacional, el cual alegó que el asesino no era miembro del partido, sino

¹⁸ Whitney, Craig, "Rightist Play Immigrant Card in French Town", *New York Times*, 16 jun. 1995.

saboteador del desfile. Pero la sociedad criticó a Le Pen por no condenar el hecho y lo ha señalado ya como racista y xenófobo.¹⁹

La reacción de Le Pen ha sido la de criticar a los alcaldes electos del Frente Nacional por no llevar adelante en forma total sus políticas hacia los inmigrantes, ya que esperaba que fueran "escaparates" de la tendencia "preferencia a lo nacional" en vivienda, empleos y asistencia social. Éstos, a su vez, argumentaron que esa tendencia era discriminatoria y, por ende, ilegal en Francia, aunque aceptaron no apoyar a grupos o asociaciones que favorecieran a los inmigrantes y que habría revisiones más rigurosas a los extranjeros que solicitaran beneficios sociales.

A tal grado llegan los extremismos, que la ciudad alemana de Ratstatt, ciudad hermana de Orange desde hace treinta años, determinó suspender esta relación porque consideró imposible trabajar con las "inhumanas políticas" del Frente Nacional. Igualmente lo hizo la ciudad belga de Lieja con su ciudad hermana Tolón.²⁰

Además de esta situación, el problema musulmán agobia a Francia. El apoyo francés a la causa del actual gobierno argelino y en contra del Frente Islámico de Salvación, ha ocasionado una serie de atentados y explosión de bombas en todo el país, lo que ha llevado a las autoridades francesas a una revisión semanal de los documentos de

¹⁹ Chalmers, John, "Anger Smoulders on, after Paris Suburb Rampage", *Reuters North American Wire*, 9 jun. 1995.

más de cien mil residentes musulmanes. Existen en Francia cinco millones de residentes árabes, de los cuales dos millones son de origen argelino.

Estas medidas han sido consideradas discriminatorias en contra de musulmanes y argelinos, además de atentatorias contra sus negocios; pero el temor del gobierno francés a que los fundamentalistas árabes recluten a jóvenes en los desarrollos urbanos, no conoce límites. Tan es así, que se ha llegado, en algunas ciudades, a prohibir el uso de antenas parabólicas que llevan a Francia mensajes desde Argelia, Túnez y Marruecos, alegando el que influyen en la juventud árabe para apoyar a los regímenes fundamentalistas y que no hay ningún interés en "transformar a Francia en una región del Maghreb".²¹

En 1995, el gobierno francés decidió extender por seis meses la fase preliminar del Acuerdo de Schengen, citado en el primer capítulo, el cual desaparece los controles fronterizos entre los Estados de la UE; esto debido a desacuerdos con Bélgica y Alemania sobre el derecho a perseguir terroristas provenientes de un país vecino y con los Países Bajos acerca de drogas y de seguridad en el aeropuerto de Schipol, en Amsterdam.²²

Finalmente, el Acuerdo de Schengen entró en vigor en Francia en enero del '96, pero ahora los inspectores de migración revisan más

²⁰ "German Town Breaks Link with French Town won by Far Right", *Agence France Presse*, 21 jun. 1995.

severamente a los recién llegados, mientras que los países no signatarios aún, como Gran Bretaña y Suecia, revisan a su vez con mayor cuidado a los procedentes de países del Espacio Schengen. ¿Retorsión?

Pero la última polémica en Francia la ha provocado el debate sobre una nueva ley de inmigración, que enfrenta a las fuerzas de la derecha y de la izquierda, así como a los miembros del gobierno de coalición, lo que evidencia que, en ese capítulo, es imposible el consenso en la clase política francesa. La así llamada Ley Chevenement, por su impulsor el ministro del interior Jean Pierre Chevenement, trata de que Francia "siga estando abierta al mundo, aunque controle al mismo tiempo el flujo migratorio".

Las fuerzas conservadoras se oponen a dicho proyecto de ley y exigen un referéndum, a lo que la izquierda se niega por considerar que éste sólo debe utilizarse en casos muy excepcionales. Queda entonces el recurso del debate nacional, pues ambas facciones se resisten a dar luz verde a la ley.²³

Francia, como siempre, sigue siendo un hervidero político y jurídico.

²¹ Oyog. Angeline. "France: Religion: Arabs, Muslim United, Fearful of Backlash", *Inter Press Service*, 25 sep. 1995.

²² Chalmers, John. "France May Seek to Delay Schengen Implementation", *Reuters*, 12 jun. 1995.

²³ "Causa polémica ley migratoria en Francia", *Reforma Internacional*, México, 27 nov. 1997.

Italia

Como Francia, Italia enfrenta serios problemas con la inmigración árabe, pero aquí, los refugiados albaneses y ex yugoslavos engrosan el problema. Además, como ya indiqué, existe una Liga del Norte, separatista y ultra-derechista que combate políticamente al gobierno y trata de escindir en dos a la bota italiana: en una zona norte industrial y laboriosa y en una sur, campirana e indolente.

Esta Liga del Norte, que tiene el equilibrio del poder parlamentario, amenaza con retirarse del Parlamento si las leyes migratorias no son endurecidas, mientras que los partidos de la izquierda no quieren medidas drásticas. La Iglesia católica, en voz de Su Santidad Juan Pablo II, manifiesta "su deber de actuar en favor de los inmigrantes, evitando intentar su simple asimilación social o tratando de aniquilar las características culturales y sociales de quienes llegan a sus comunidades, de otros países".²⁴

En Italia estaba en vigor la llamada Ley Martelli, bajo la cual sólo se expulsó a una sexta parte de los ilegales acreedores a ello, restando casi 500 mil, más un millón de extranjeros que viven legalmente en el país. La derecha exigía expulsar a todos los ilegales y, según la Liga del

²⁴ Armocida, Roberto, "Pide el Papa apoyo a inmigrantes", *Periódico Reforma*, México, Sección Internacional, 21 nov. 1997.

Norte, enviarlos por avión y arrojarlos en paracaídas en su país de origen.²⁵

El primer ministro Lamberto Dini, el 18 de noviembre de 1995 promulgó una nueva ley, por la cual todo inmigrante ilegal sería expulsado y los patrones que los contrataran, serían multados, pero concediendo a estos trabajadores ilegales un plazo de cuatro meses para regularizar su situación. A los legales se les extendería una tarjeta de identidad, siempre y cuando presentaran un certificado expedido en su país de origen, constandingo no haber estado en prisión por más de 30 días. Se creó un nuevo delito, el tráfico de inmigrantes, con sentencias de hasta quince años y se limitó la posibilidad de traer a la familia del trabajador extranjero hasta después de dos años de empleo y comprobación de su solvencia económica.²⁶

Y es que Italia ya no ve la puerta de salida. A unos cuantos kilómetros de sus costas se encuentra Albania, considerado el país más pobre de Europa. Para los albaneses y junto con ellos kurdos, yugoslavos y hasta chinos, treparse a un ferry, cruzar setenta kilómetros de mar Adriático y llegar ilegalmente a Italia, es casi un juego.

Los gobiernos de ambos países han creado una fuerza militar conjunta para evitar esta situación, pero sin logros significativos. Son

²⁵ Weber, Jude. "Italy Hard-Right Demands all Illegal Immigrants Out", *Reuter European Community Report*, 14 nov. 1995.

los *carabinieri*, la policía del ministerio del interior, los que combaten con más eficacia a los bien organizados traficantes de inmigrantes. El sistema de éstos es el siguiente: Si tomamos el caso de los kurdos, a éstos se les sube a autobuses desde ciudades kurdas y se les transporta a través de Bulgaria y Albania. Desde ahí, los empacan en camiones de carga o en trenes a los puertos de Durres y Vlore y, en ferry, a la costa de Otranto, en Italia. Desde aquí, son llevados en tren hacia el norte y cruzando la frontera, a Marsella y Lyon, para finalmente ser transportados a Alemania. Algo similar sucede con los chinos. Los *carabinieri* saben que a los ilegales se les quita su pasaporte desde Turquía, para controlarlos más fácilmente; los traficantes obtienen varios miles de dólares por cada viajero, lo que les reditúa pingües ganancias.²⁷

Pero Italia también tiene ilegales de Sri Lanka, Etiopía, Nigeria y hasta de Brasil. Los norafricanos trabajan durante la temporada de cosechas, pero muchos se quedan ante el temor de no poder regresar después. El partido Alianza Nacional presiona para que se suspenda el programa de ayuda que proporciona dinero a inmigrantes de fuera de la UE, ya que, según la legislación anterior, ningún ilegal podía ser expulsado hasta catorce días después de la orden judicial, lo que muchos aprovechaban para huir y destruir sus documentos, dificultando

²⁶ Pufella. Philip. "Controversial Immigration Decree Divides Italy". *Reuter European Community Report*, 19 nov. 1995.

su localización. Bajo la nueva legislación de emergencia, este período de tiempo se ha reducido a seis días.

Pero las barreras culturales, sociales y religiosas que se interponen entre las comunidades y los recién arribados, así como el miedo al desempleo y al rechazo que acompaña a los inmigrantes, son casi imposibles de derribar. No existe comprensión de sus problemas y sí prejuicios y hostilidad que pretenden crear un proceso de asimilación, que anule las características y las potencialidades de los recién llegados.

España, los Países Bajos y Austria

España, a sólo quince kilómetros de África del Norte por el estrecho de Gibraltar, pareciera preocuparse menos por la inmigración que Francia e Italia y es que, por razones históricas, menos españoles viven en el Maghreb, que franceses e italianos.

Al igual que esos dos países, España ha estado persuadiendo a la UE que asigne seis mil cien millones de dólares en asistencia a los países norafricanos, durante los próximos cinco años, argumentando el que la inestabilidad económica de África del Norte es tan amenazante para la Comunidad como el crimen y los inmigrantes ilegales del norte de Europa lo son, para el resto de la Unión.

²⁷ Gumbel, Andrew. "Illegal Migrants Reach EU havens via Italy", *The Independent*, 20 mayo 1995.

España dispone de un sistema de protección jurídica de los Derechos Humanos y libertades fundamentales a nivel interno y convencional. La Constitución de 1978 establece que los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas, esto es, de los derechos fundamentales. Además, cuenta con la Ley Orgánica 7/1985, del 1º de julio sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y que establece su régimen jurídico (entrada, establecimiento, permisos de residencia y de trabajo, salida y expulsión). A este régimen se le ha criticado por excesivamente meticuloso e innecesariamente ambicioso, lo que comporta una gran dosis de inseguridad jurídica. Su aplicación administrativa cae con excesiva frecuencia en los excesos de la arbitrariedad, en la medida en que se deposita en la autoridad gubernativa tal cúmulo de facultades, que en ocasiones el extranjero no sabe ni a qué atenerse.²⁸

El actual derecho español de extranjería se basa en el sistema de protección de los Derechos en el Consejo de Europa, apoyado por la jurisprudencia de juzgados y tribunales y, en particular, por el Tribunal Constitucional, como intérprete único de la Constitución. Además, cuenta España con una nueva ley, la 9/94 más acorde con la figura tradicional del refugiado, pero eliminando la figura del asilado, cuya

²⁸ Miralles Sangro, Pedro Pablo. "Los pilares del derecho de extranjería en España". ponencia presentada en el XXI Seminario de la Academia Mexicana de Derecho Internacional Privado y Comparado A.C., Chihuahua, 9 oct. 1997.

consolidación hoy más que nunca está justificada por el flujo global migratorio.

Por último, me interesa señalar que España ha suscrito un número importante de Convenios Internacionales sobre la supresión de visas, especialmente con México y el resto de los países hispanoamericanos. La aplicación de este derecho convencional se ve sometida a restricciones en función del desarrollo de las relaciones internacionales bilaterales, aunque el sistema de visado siga siendo el requisito legal básico para la entrada de extranjeros a un país.

Y en otros países de la UE el problema se presenta también, aunque aún no con las dimensiones que en los ya citados. Por ejemplo, los países nórdicos han coordinado sus esfuerzos para reducir el número de inmigrantes que buscan asilo, como es el caso de los somalíes provenientes del norte de ese país.

En los Países Bajos, como en Alemania, Noruega y España se han erigido verdaderos campos de concentración (de "detención", los llaman) para los que buscan asilo y se les ha limitado la asistencia social. El gobierno ya exige a los patrones con más de 35 empleados, que reporten el número de trabajadores extranjeros que empleen, aunque no sanciona el incumplimiento.

La ciudad de Rotterdam, en donde se concentra una gran cantidad de inmigrantes, ofrece 16 mil dólares a cada inmigrante que regrese a

su país a establecer una empresa y hasta paga el boleto de regreso a Holanda, si el nuevo empresario fracasare.

Austria se ha transformado de un país de tránsito para inmigrantes, en uno que los recibe por millares, especialmente a polacos y a yugoslavos. Se conceden permisos separados para trabajo y para residencia, por lo que un extranjero podría trabajar pero no vivir en el país y viceversa. Como en muchos otros países europeos, los partidos políticos austriacos no coinciden en cómo debe ser la política migratoria, ya que algunos propugnan porque, como ejemplo, la reunificación de las familias inmigrantes deba o no estar sujeta a cuotas. Asimismo, los ataques terroristas a austriacos de ascendencia extranjera; los salarios inferiores pagados a los extranjeros y, sobre todo, las más de 25 mil solicitudes de asilo para un país tan pequeño, son los grandes problemas a los que se enfrenta este nuevo miembro de la Unión Europea.

El Reino Unido

La cifra de asilados ilegales detenidos en el Reino Unido se duplicó desde 1989, hasta 13 mil en 1994, aparte de 66 mil personas más a las que se les impidió la entrada al país. En estos últimos años, la cifra de inmigrantes asciende de 50 mil a 60 mil anuales, por lo que se estima que existen hasta casi un millón de ilegales en el país, hoy en día. Estos inmigrantes provienen en su mayoría de Africa, y a través

de Francia intentan entrar en la isla. Muchos llegan como turistas o estudiantes y después solicitan el asilo.

Ante tal avalancha humana, el reino ha decidido aumentar y endurecer, como los demás países de la UE, sus requisitos migratorios y las medidas de control de los extranjeros. Por lo pronto, está en estudio el establecer verdaderos campos de concentración en viejas instalaciones militares o incluso, a bordo de barcos-cárceles que hacen más difícil el rebelarse o causar problemas. De esta manera, el gobierno inglés dejaría de entregar los 160 dólares semanales que da a los solicitantes de asilo, para vivienda y alimentos.²⁹

Igualmente, los requisitos para contraer matrimonio siendo inmigrante, serán mayores porque los matrimonios de conveniencia han florecido como si fuera primavera, aunque los "esposos" en ocasiones ni siquiera pueden recordar o pronunciar el nombre de su pareja. Los periódicos ingleses informan que estos matrimonios fingidos son sumamente populares, especialmente entre jóvenes de buena presencia, a los que se les paga hasta dos mil dólares por casarse con un o una extranjera. Y si el matrimonio es con un británico, mejor aún, porque entonces se adquiere el derecho de residir permanentemente en la Gran Bretaña, pasado un período de un año de duración.³⁰

²⁹ Purnell. Sonia. "Number of Illegal Migrants Doubles", *Daily Telegraph*, 20 jun. 1995.

³⁰ Millward. David. "Sham Marriage Racket Revealed", *Daily Telegraph*, 29 jul. 1995.

Entre las nuevas disposiciones en materia de extranjería, se encuentra el sancionar económicamente a los patrones por emplear trabajadores ilegales. Esta medida es común en varios países de la UE, pero los resultados de ella no han sido lo positivos que las autoridades suponen. Y es que todo trabajador debe de contar con un número del Seguro Nacional, pero que son números muy fáciles de obtener. Al sugerirse que a cada trabajador se le dotase de una cartilla con su fotografía, el proyecto fue tan criticado, que se le abandonó.³¹

Aparte, el Partido Laborista se ha opuesto a la medida porque considera que aumentaría la discriminación racial. La Confederación de Industriales Británicos también se opuso, porque se obligaría a las empresas a verificar el status de todo trabajador extranjero.

Ahora que, sin embargo, la proliferación de agencias de empleos ha facilitado a los inmigrantes el conseguir trabajo, ya que a la mayoría de los patrones sólo les interesa que el trabajador tenga registro del Seguro Nacional e inmediatamente los contratan para labores de aseo o en restaurantes.³²

El 15 de noviembre de 1995, en su discurso anual ante el Parlamento, la reina expuso el proyecto del que era su primer ministro, John Major. A partir de esa fecha, las medidas que cancelan los pagos de apoyo, las reducciones de impuestos, los beneficios para la vivienda,

³¹ Deane. John, "Keeping Track of the Illegal Immigrants", *Press Association Newsfile*, 12 ago. 1995.

³² "Main Bills in Queen's Speech Programme", *Press Association Newsfile*, 22 nov. 1995.

créditos familiares y atención médica para aquellos a los que se les hubiere negado asilo, se implementaron.

Se creó una "lista blanca" de países considerados a salvo de persecuciones políticas tales como los países europeos, la India y Paquistán, los estados de la antigua URSS y algunos países de América hispana y Africa. Nigeria, Argelia y Sri Lanka no están en esa lista.

Las reacciones de las organizaciones de Derechos Humanos no se hicieron esperar, dado que una lista de esa naturaleza viola la Convención sobre los Refugiados, de las Naciones Unidas, que impone a los signatarios la obligación de analizar individualmente cada solicitud de asilo, venga de donde venga.

A pesar de ello, las medidas continúan. Se ha abolido el derecho de apelación para aquellos refugiados que lleguen de un "tercer país seguro"; se ha implementado un operativo para detectar ilegales en las oficinas de asistencia social, hospitales y universidades; cuatro departamentos del gobierno trabajan en equipo para que a los extranjeros no se les conceda vivienda social, ni apoyo económico ni exenciones fiscales. El intercambio de información secreta y confidencial entre estas entidades gubernamentales ya ha sido aprobado por el *Home Office*.

Pero el espíritu segregario y aislacionista de la Gran Bretaña seguirá siempre presente. El secretario del interior Michael Howard ha manifestado constantemente que la política migratoria británica sería

decidida en la Gran Bretaña, con lo cual implícitamente rechaza el adoptar medidas en común con el resto de la UE, aunque de hecho, las medidas adoptadas son iguales o similares a las de sus socios continentales.³³

Hacia una nueva reglamentación

El estudio de las disposiciones legales que cada país trata de implementar para controlar el problema de los inmigrantes, lleva a cuestionar si estas medidas son en realidad efectivas o si, más aún, el establecimiento de ellas corresponde a cada país en lo particular o debería de ser una actitud colectiva.

Si los países europeos pretenden efectivamente unificarse, ¿no es lógico que la legislación respecto a un problema común, sea necesariamente también común? Y tal parece que, efectivamente, la tendencia es esa, porque las disposiciones emanadas de las instituciones europeas, así como de conferencias y tratados, tienden a asimilar la reglamentación migratoria, al menos de los países miembros de la UE.

En noviembre de 1995, los entonces quince miembros y otros doce vecinos del sur y del oriente, llegaron a una serie de decisiones que se plasmaron en lo que se conoce como la Declaración de Barcelona

³³ Mason, Trevor, "Howard Promises Fair but Firm Action on Assylum Seekers", *Press Association Newsfile*, 20 nov. 1995.

cuyo propósito fundamental era promover el desarrollo económico en todos los países de la cuenca del Mediterráneo, a través del comercio y la cooperación política.

Alemania había estado presionando para que las naciones mediterráneas aceptaran de regreso a sus nacionales que hubieran sido detenidos trabajando ilegalmente. Los términos finales de la Declaración hablan no de una obligación para aceptar a nacionales, sino de una vaga responsabilidad de aceptar el regreso de nacionales aprehendidos en Europa:

...los socios, conscientes de su responsabilidad en la readmisión, están de acuerdo en adoptar las medidas y previsiones necesarias, a través de acuerdos o arreglos bilaterales, para poder recibir a aquellos nacionales quienes estuvieran en situación ilegal...³⁴

Alemania y Francia trabajan conjuntamente en la elaboración de un proyecto que incluye una propuesta para ceder más autoridad a Bruselas, en lo relativo a inmigración y asilo, es decir, que sean la autoridades de la UE las que digan la última palabra.

El proyecto prevee que la Comisión Europea legisle en materia de visas y derechos de asilo y se asegure de que sus disposiciones se cumplan. La Corte de Justicia Europea conocería de aquellos casos en los que la reglamentación de la UE no fuera correctamente aplicada. Es

³⁴ Waddington, Richard, "Euro-Mediterranean Meeting Agrees Immigration Pact", *Reuter European Community Report*, 27 nov. 1995.

conveniente aclarar que Francia no parece muy dispuesta a ceder facultades migratorias a la UE.³⁵

Otro acuerdo firmado por la Unión Europea lo fue con Marruecos, tal como se pretende hacerlo con Túnez y con Israel, para formar la futura zona de libre comercio euro-mediterránea, pero el asunto de la inmigración ilegal ha sido motivo de árduas y difíciles negociaciones porque los diplomáticos consideran que no debe de formar parte del Acuerdo de Marruecos. Por lo tanto, los ministros transaron en que cada país negocie directamente con Rabat acerca del problema.

El Parlamento europeo ha dictaminado una serie de disposiciones para aquellos solicitantes de asilo cuyas solicitudes hubieran sido rechazadas. La principal disposición es que se les conceda, en los países miembros de la UE, el derecho de apelación.

También se estableció la formación de un Buró para monitorear los movimientos de población y para emitir una relación de "terceros países seguros". Igualmente, se pretende lograr una definición clara de "refugiado", que incluya a todo perseguido, aún a aquellos que lo sean por grupos fundamentalistas. Asimismo, la violencia en contra de las mujeres se debe considerar como una causal de asilo.

EL Consejo de Europa, organismo que agrupa a 39 gobiernos europeos y fundado en 1949, en una Conferencia en Chipre dictaminó que debe existir una mayor colaboración entre los ricos países del norte

³⁵ Helm, Sara, "Germany and France Plot Road to Closer Union". *The Independent*, 16 nov. 1995.

del Mediterráneo y los más pobres del sur, para acelerar el desarrollo económico, ambiental y cultural de estos últimos que protestaron por su escasa representación en esta Conferencia, cuya mayoría representaba a los países del norte.

Desde Turquía hasta Marruecos viven 200 millones de personas con un ingreso anual hasta quince veces menor que el de los europeos, lo que forzosamente conduce a la inestabilidad en ambos grupos de naciones. Las conclusiones fueron el que el aumento constante en los índices de migración, debido a desequilibrios demográficos y socioeconómicos, exacerbado además por el crecimiento de tendencias fundamentalistas y lo inadecuado de las estructuras políticas en algunos países, debe ser un motivo de profunda preocupación para ambos lados del Mediterráneo.

Desde luego que las soluciones simplistas también corrieron por cuenta de los europeos: la Comisión sobre Administración del Suelo y del Medio Ambiente dictaminó que como Europa ya no está en condiciones de soportar económicamente tal migración procedente de Noráfrica y el oriente europeo, estos países deberían implementar mayores medidas de control natal y de desarrollo económico. Así de fácil.³⁶

En Conferencia posterior, en Italia, se decidió elaborar un plan para combatir a la inmigración, al racismo y a la xenofobia. De acuerdo

con algunos observadores, la caída del comunismo ha propiciado la gran amenaza del Islam. Existen alrededor de 13 millones de musulmanes en la Unión Europea, la mayoría emigrantes de Noráfrica, Turquía y del subcontinente Indio, pero las diferencias entre los originales *gasterbeiter* y sus descendientes son muy notorias. Los mayores continúan conectados al Islam a través de los medios de comunicación, mientras que los jóvenes adoptan el idioma y costumbres de sus países huéspedes.

Muchos de estos musulmanes que viven en Europa apoyan a movimientos que pretenden derrocar a los gobiernos de sus países de origen y muchos han sido arrestados por acopio de armas. Manifiestan los musulmanes ya de edad que ni pensaban en su religión o en las diferencias religiosas hasta que, ya instalados, empezaron ellos y sus hijos a sufrir discriminaciones.

La segunda generación de inmigrantes tiene más dificultades para conseguir trabajos y es frecuente que se conviertan en islamitas militantes debido a su imposibilidad de obtenerlos. En otras palabras, el desempleo, no el Islam, es el causante del atractivo islámico fundamentalista.

En la Conferencia de Barcelona los países de la UE se comprometieron a reducir las presiones migratorias, promoviendo la creación de fuentes de trabajo en los países de origen. Buenas

³⁶ Lovell, Jeremy, "EU Strikes Key Accord with Morocco", *Reuters*, 11 nov. 1995.

intenciones, ya que, para 1997, tan solo en la UE existían 15 millones de desempleados.

El costo económico que para los europeos representan los asilados y refugiados económicos es enorme, especialmente por el número de personas que dependen de la asistencia pública, ya sea porque no trabajan o porque no se les permite hacerlo. Además, los refugiados enfrentan ahora el problema de que muchas fronteras se les cierran por temor a las enormes cantidades de ellos que solicitarían asilo.

Incluso se ha llegado a pensar que, mientras más se endurezcan las leyes migratorias a través del continente, los refugiados económicos dependerán cada vez más de introductores profesionales que los fuerzan a menudo al crimen y a la prostitución. La Organización Internacional para la Migración, con sede en Viena, reporta que la mayoría de las prostitutas que son introducida a Europa, provienen del Este, tienen menos de 25 años de edad y son manipuladas por mafias.³⁷

El negocio de introducción de extranjeros, los "polleros" de Europa, representa algo así como mil millones de dólares anuales, aunque algunas naciones lo ascienden hasta siete mil millones.

A los refugiados de Europa oriental, si solicitan asilo, se le confina en campos de concentración sostenidos con fondos aportados por la UE. Estos campos se ubican preferentemente en los países del Este, como el de Kitarcsa, en las cercanías de Budapest. Los fondos con que cuenta

la UE son empleados para combatir el tráfico de drogas, más no el de refugiados. Algunos países del Este ni siquiera tienen determinado quién es un refugiado.

El llamado Grupo Budapest o Conferencia Europea sobre Migración Incontrolada coordina los esfuerzos de 36 gobiernos para obtener información y promover la coordinación entre los diferentes ministerios en Europa occidental y oriental, preocupados por la inmigración ilegal y el tráfico de extranjeros. La ya citada Organización Internacional para la Inmigración actúa como secretariado de la Conferencia.

El tráfico de ilegales tiene un doble eje: sur-norte y oriente-occidente. Los ilegales provenientes de Asia y África creen que pagando las cantidades que los "polleros" les exigen, pueden llegar a Alemania o a Suecia y obtener trabajo o asistencia social y aceptan ser transportados a Rumania o a Bulgaria, que no requieren visas para ingresar, y de ahí ser remitidos por el oriente europeo o bien por la ruta marítima Albania-Italia, ya descrita anteriormente.

Los gobiernos atacan el tráfico de ilegales de tres maneras. Primero, existen regulaciones y leyes de control migratorio, muy generales, como la exigencia de visas y los guardias fronterizos. Segundo, están los controles internos, incluyendo sanciones a los patrones para evitar contrataciones de ilegales; leyes para evitar el uso de documentos falsos y penalidades para los traficantes; y tercero, los

³⁷ Mc Evoy, Janet, "EU to Seek Remedy to Trade in Flesh", *Reuters North American Wire*, 28 nov. 1995.

tratados de extradición-readmisión para facilitar el regreso de los detenidos.

Estas medidas son las ya vistas que no producen los resultados que se pretenden, por lo que también hay otras dos fórmulas: la llamada "estrategia insular" que consiste en mayores controles de ingreso y libertad de registrarse o de sancionar a empleadores. La otra es la "estrategia continental", que reconoce que, entre los millones que cruzan las fronteras, muchos son ilegales y, hasta entonces, evitar que se instalen mediante los sistemas de registro y de sanciones a empleadores.

La mayoría de los países europeos consideran a la inmigración ilegal como un delito sancionable con cárcel, particularmente para quienes entran sin pasar por una inspección, y para los que facilitan su ingreso. Permiten la confiscación de autos, camionetas y dinero usado por o encontrado a los traficantes, pero sólo los sancionan si están físicamente presentes en su territorio.

Se han elaborado formatos para reportar el número y nacionalidad de aquéllos a los que se les negó el ingreso (Hungría rechazó a más de dos millones de extranjeros entre 1990 y 1995) y de los que fueron aprehendidos, de los residentes ilegales y de los traficantes

consignados penalmente. Esto para crear un banco de datos de uso en todos los países de la comunidad europea.³⁸

Últimamente, con la aplicación del Espacio Schengen que desaparece las fronteras entre los países signatarios, han desaparecido también entre ellos los controles aduanales y de pasaportes, excepto Francia que se empeña en acogerse a una cláusula del Tratado de Schengen para continuar con sus controles fronterizos, por el temor a la inmigración ilegal proveniente de sus socios de Schengen ya que, alega, no hay un buen control por parte de éstos de situaciones irregulares, tales como el robo de información sobre documentos migratorios y automóviles.

Siendo Francia uno de los países que más apoyan la integración europea, las críticas a esta actitud van en aumento, ya que apoya a la propia postura de la Gran Bretaña que afirma que una Europa sin fronteras sólo aumentaría la inmigración ilegal y la criminalidad.

La actitud francesa bien tuviera que ver con las presiones del Frente Nacional que, igualmente critica al Espacio Schengen, por considerar que así aumentarán los índices de inmigración.³⁹

Pero las cifras son concluyentes. A las opiniones de que Europa cada vez necesitaría menos inmigrantes para compensar la realidad demográfica de que la población envejece, los estudios de la UE

³⁸ Widgren, Jonas. "Multilateral Cooperation to Combat Trafficking in Migrants and the Role of International Organizations", *The Economist*, 5 ago. 1995.

concluyeron que, sin inmigrantes, su población declinaría un 3% entre 1990 y el 2020 a 330 millones lo que, a las tasas actuales de la fuerza laboral, ésta declinaría en un 8%, de 157 a 144 millones.

Para mantener a la población de la UE y a su fuerza de trabajo en los niveles de 1990, la Unión tendría que admitir 900 mil inmigrantes por año, incluyendo a 400 mil sólo en Alemania, 200 mil en Italia, 80 mil en España, 60 mil en Francia y otros 50 mil en el resto de los países socios, excepto Irlanda.⁴⁰

³⁹ "Schengen: France Keeps its Guard up", *Transport Europe*, 20 jul. 1995.

⁴⁰ Ascarelli. "German Industry Official Cites Problems Created for Country by Exporting Jobs", *Wall Street Journal*, New York, 30 jun. 1995.

CAPÍTULO VI

La desintegración europea

El fascismo. Orígenes y desarrollo histórico

¿Existe el neofascismo?

Hacia una evolución en el tiempo y en las circunstancias

Los obstáculos para la total integración europea

El problema de los emigrantes económicos como factor
disolvente de la integración

CAPÍTULO VI

LA DESINTEGRACIÓN EUROPEA

El presente estudio no lo puedo considerar concluido si no expreso una inquietud que se empezó a manifestar en capítulo anterior. Aparte de todas las consideraciones jurídicas, políticas y sobre todo económicas que han llevado al proceso de unificación europea al estadio en que ahora se encuentra, existe otra consideración que es indispensable no olvidar, y que puede ser diametralmente opuesta a las anteriores y, por lo tanto, llevar a conclusiones diferentes y que es la condición humana.

Los seres humanos, las personas consideradas individual o grupalmente, actúan y sienten de manera propia, no siempre previsible ni controlablemente. Estos seres humanos que son los que a lo largo de la historia de la humanidad han conformado las civilizaciones, no se mueven ni motivan en virtud de reglas económicas, jurídicas y políticas únicamente; el elemento subjetivo, particular, único, estará siempre presente en cada uno de estos entes pensantes, y este elemento no se controla permanentemente de acuerdo con los intereses del Estado.

Lo que las políticas gubernamentales frecuentemente parecen ignorar o que dan por un hecho, es que la aceptación de las mismas depende de estos individuos que son los que forman las civilizaciones, pilares inamovibles de la vida social. Y el peso de las civilizaciones tendría que ser tomado en cuenta a la hora de pensar en la unificación

de los mercados y la homogenización de las estructuras políticas, ya que ese gran acuerdo supracultural que es la Unión Europea, puede ser solo un espejismo en el horizonte ante la fuerza de las diferencias. Esta homogenización de los sistemas políticos y la influencia de los mercados globales, ¿visualiza verdaderamente una distensión global? ¿Son evitables los conflictos entre civilizaciones, dado que el mapa de éstas no pasará ya por los estados-nación, sino que seguirá las líneas definitorias de aquéllas? ¿Y qué hay de aquél actor que no encuentra fácil acomodo y de hecho inquieta a todos: las religiones?

Europa termina donde el cristianismo católico y protestante encuentra su frontera, allí donde comienza el Islam. La multiplicación de regionalismos de la que ya se habló en el capítulo II, llevará seguramente una vez más, a los viejos conflictos entre universalismo y particularismo, con sus riesgos inherentes para la paz mundial. Y una nueva pregunta: ¿No es acaso el universalismo una forma de imperialismo?

A través del concepto de nación se adquiere la idea de unidad que permite amalgamar la mescolanza cultural, que llevará inevitablemente al choque entre globalización y fragmentación.

Lo que sí es un hecho es que esta mundialización y la globalización encontrarán en las culturas, en las civilizaciones, en las religiones, en el elemento humano finalmente, los muros que no podrán trepar o derribar fácilmente. Las identidades nacionales, étnicas y

culturales serán amenazadas por la intolerancia y la inseguridad que, al menos en Europa, pueden llevar a una federación multiestatal basada en la existencia de cientos de nacionalidades desplazadas que buscan transformarse en Estados y representan un fenómeno de peligro permanente en el actual mundo postcolonial.

Este ímpetu de los micronacionalismos es un efecto del proceso de descolonización de los años sesenta y de la caída del comunismo. Ya Boutros-Boutros Ghali, anterior secretario de las Naciones Unidas, había advertido a la comunidad internacional de la amenaza del micronacionalismo, previendo que, de permitirse su proliferación, los miembros de las Naciones Unidas aumentarían de ciento ochenta a trescientos.¹ Y, desde luego, la proliferación en la existencia de Estados dará lugar a los egoísmos nacionales que aceptarán difícilmente o de plano rechazarán el delegar parte importante de su soberanía a los organismos supranacionales. Los intereses nacionales de los países que forman o formarán parte de la Unión Europea seguirán siendo demasiado poderosos e importantes. Para muchos, esta Unión no pasa de ser un instrumento burocrático supranacional, ajeno por completo a las necesidades de la sociedad civil y que toma sus decisiones a puerta cerrada, oculto a las miradas de los ciudadanos.

¹ Rossell, Mauricio y Aguirre, Pedro, *La Unión Europea. Evolución y Perspectivas*, México, Editorial Diana, 1994, p. 156.

Y los signos ominosos siguen apareciendo todos los días en el continente: apogeo de los partidos chauvinistas de ultraderecha y la aparición de peligrosos demagogos que utilizan irresponsablemente a los medios para manipular a la sociedad civil y hacerla ceder a sus promesas de ambiciosos hábiles; así como el más terrible de todos, el racismo, como expresión más "lograda" de la intolerancia.

Las consecuencias de esto han empezado ya a aparecer desde un tiempo a la fecha. La opinión pública francesa nunca ha sido más negativa hacia los inmigrantes. El partido político Frente Nacional, cuyo máximo dirigente es Jean Marie Le Pen, agrade verbalmente a los inmigrantes y sus diatribas racistas le hicieron ganar un 16% de los escaños en la Asamblea Nacional.

En 1990, el alcalde de Montfermeil, cerca de París, suprimió la ayuda municipal a dos escuelas locales que se negaron a rechazar a niños extranjeros. En los periódicos se ha acusado a los negros y a los provenientes del Maghreb de "rehusarse a ser asimilados por la sociedad francesa, cuyos valores no son reconocidos y cuyas reglas se niegan a respetar".²

A cualquier francés que se le preguntara, contestaría que prefiere a un ruso o a un polaco en lugar de a un árabe, y muchos agregarían que no preferirían a ninguno, esto es, que no quieren ya inmigrantes.

² Chun-Eoan. Howard G., "Get out of Here", *Time International*. New York. Time Inc., n° 34. ago. 1991. p.

Jean Marie Le Pen aboga por una cuota migratoria de "minos-quotas" y en la mente de todo francés está impreso desagradablemente, el recuerdo de la época posterior a la Primera Guerra Mundial, en la que cientos de miles de rusos y polacos, así como de italianos, españoles, belgas y otros europeos del Este, se instalaron en Francia para cubrir las vacantes laborales ocasionadas por la carnicería de las grandes batallas del Somme y de Verdun. Pero a esta mezcla hubo que agregarle otros miles de norafricanos, indochinos y árabes que habían venido a combatir del lado francés e intentaron establecerse definitivamente. Para 1926, las autoridades empezaron a expulsar a gran parte de estos llegados.

El caso de Francia ocurre igualmente en cualquier país de la Unión Europea que haya recibido oleadas de inmigrantes provenientes principalmente de países africanos, árabes, orientales e incluso americanos. "Son ajenos a nosotros", es la mejor opinión que se puede encontrar, ya que en una gran cantidad de casos, no solamente se les considera ajenos, sino francamente indeseables. Los viejos fantasmas del racismo están presentes: el color de la piel, la religión, la cultura, etc. son los elementos que muchos europeos toman en consideración para fijar su posición ante este problema.

La imagen de España, por ejemplo, se empañó durante 1994, dado que las crecientes injusticias sociales se convirtieron en un rosario de problemas paradójicos. El racismo que afecta a los negros

procedentes de Africa, a los gitanos europeos y a los "sudacas" (como se les dice a los latinoamericanos) con su fuerte contenido de hostilidad y xenofobia, es una enfermedad social de alto riesgo que se fortalece cada vez más en la nación ibérica.

El primer congreso gitano de la Unión Europea, realizado en mayo de 1993, advirtió del fuerte avance del racismo y la xenofobia, al rechazar la asociación de cultura con marginalidad y miseria. Si bien los españoles ven en general con preocupación el surgimiento de brotes racistas, han mostrado una actitud de apoyo a movimientos que tratan de recordarle a la sociedad que existe un mundo en vías de desarrollo que nunca ha recibido suficiente apoyo.³

Indudablemente, la situación para los inmigrantes y refugiados del este de Europa, es distinto. Ellos son europeos y como dijo Edmund Burke, escritor inglés del siglo XVIII, alabando la civilización común que se extendía desde San Petersburgo a Lisboa, "ningún ciudadano de Europa puede considerarse exiliado en ella".⁴ Esto significa que efectivamente, los europeos del oeste agradecen el que existan reservas de población que son como ellos.

Pero la discriminación racial que se creyó liquidada con el entierro del nazismo y del fascismo, resurge con gran ímpetu. Los inmigrantes de color no sólo sufren para ser aceptados e integrarse con el resto de

³ "Empaña el racismo imagen de España", *Reforma Internacional*, México, 20 marzo 1994.

⁴ Chun-Eoan, Howard G., *op.cit.*

la población; también son rechazados en muchos casos y aún agredidos físicamente en presagio de situaciones más dolorosas y terribles.

Los casos son cada vez más numerosos: El Ejército Federal alemán (Bundeswehr) tiene controlados dentro de sus filas a 760 casos de sospechosos de comportamiento extremista. Entre ellos, la Bundeswehr tiene fichados a 138 casos de extrema derecha dentro de sus fuerzas armadas, tres veces más que en 1996. Según fuentes oficiales del Ministerio de Defensa en Bonn, hasta noviembre de 1997, se habían registrado 126 casos sospechosos de ideología o actividades de extrema derecha en la que habrían participado 161 soldados.

En los últimos tres años se han descubierto y divulgado por televisión varios videos que muestran actividades de miembros de extrema derecha dentro de los cuarteles y en ejercicios tácticos con el ejército alemán. Las cintas mostraban a uniformados efectuando simulacros de tortura y ejecución de "enemigos" en Bosnia, así como otros signos de comportamiento alineados con prácticas violentas y autoritarias reminiscentes del nacional socialismo.⁵

En Zittau, Alemania oriental, una turba atacó un dormitorio que albergaba a cuarenta jóvenes soviéticos provenientes de Chernobyl, arrojándoles piedras y antorchas. En Berlín, los diplomáticos asiáticos no permiten que sus hijos salgan a la calle por la noche.

⁵ "Recuerdan en Alemania caída de Muro de Berlín", *Reforma Internacional*, México, 10 nov. 1997.

Lo más terrible de todos estos actos de racismo terrorista es que no fueron cometidos por quienes convencionalmente se pensaría capaces de algo semejante, es decir, gente con chamarras de cuero, despeinados o con estrafalarios cortes de pelo, tal como los fanáticos ingleses de fútbol que asuelan las canchas europeas. No, la imagen del terrorista es otra totalmente, son los jóvenes de buena presencia y tal vez de buena familia, aparentemente estudiantes serios, los que por ejemplo en Rostock, Alemania en agosto de 1992, se dedicaron durante varias noches a arrojar piedras a un proyecto de viviendas para emigrantes económicos y en donde ya vivían gitanos. La policía antimotines intervino para sofocar estas manifestaciones y lo peor era que frecuentemente, los padres de estos muchachos aplaudían a sus hijos cuando incendiaban otro complejo habitacional que daba asilo a vietnamitas.⁶

En esta ciudad de Rostock, puerto alemán del Báltico, hay una gran necesidad de empleos, como en todo el territorio de lo que fue Alemania Democrática, y la llegada de inmigrantes amenaza con absorber las pocas oportunidades de trabajo que aún quedan. La población reacciona irracionalmente. El miedo al terrorismo, a las duras condiciones económicas y a lo ajeno que los inmigrantes son de los alemanes, pesan en el ánimo de los ciudadanos y los motivan a

⁶ Chun-Eoan. Howard G., *op.cit.*

rechazar a los recién llegados, sin reparar en si les causan o no un daño, o si los afectan en sus derechos.

Este racismo, que de ninguna manera es recién llegado, lleva a las poblaciones a extremos que desvirtúan cualquier intento de unificación y ponen en peligro la existencia misma de la paz.

Tal vez el fenómeno social que más preocupa es el llamado - especialmente por los medios- neofascismo. Tanto periódicos como revistas, la televisión como la radio y cuanta forma de comunicación existe, registran día a día incidentes bochornosos en los cuales pareciera aflorar ese fantasma llamado fascismo que en alguna época tuvo tal presencia en europa que llegó a ser visto como la solución a todos los problemas sociales.

Pero cabe preguntarse si acaso este diluvio de incidentes y de situaciones de intolerancia, hacia los inmigrantes en especial, es en realidad un resurgimiento del fascismo. Para llegar a una conclusión cierta, considero conveniente, primero, analizar qué es verdaderamente ese movimiento que se dio en la época de las rivalidades interimperialistas, entre los capitalismo monopólicos nacionales en competencia. De su estudio, llegaremos a determinar si lo que hoy en día se encuentra constantemente en el panorama europeo, constituye o no su resurgimiento.

El fascismo. Orígenes y desarrollo histórico

No se acallaba aún el eco de la última metralla disparada en el pasado conflicto mundial, cuando casi todo el orbe creyó, o quiso creer, que con ese eco desaparecía para siempre una época de la historia humana, insólita, patológica y demoníaca, caracterizada por el genocidio, la violencia y la vesanía. Los herederos de los perdedores de la guerra sólo se retiraban a sus cuarteles de invierno esperando la coyuntura para aflorar con distintos ropajes.

A comienzos de la Primera Guerra Mundial la concentración de capital financiero y su expansión imperialista era de una gran magnitud, y aunque golpeado por la derrota bélica y con índices mucho más reducidos, deseaba regresar a su estado anterior y resurgir con mayor fuerza. Pero dos enemigos se le oponen: el externo, simbolizado por el Tratado de Versalles impuesto por los vencedores de esta primera escaramuza de la rivalidad interimperialista; y el interno, el socialismo y los comunistas, es decir, la efervescencia del proletariado y su aliado, la social democracia. El fascismo nacional socialista nacerá para vencer a los primeros y enfrentarse a los segundos con un capitalismo y una burguesía cohesionados alrededor de una gran burguesía.

El capitalismo típico, como veremos, comienza en la etapa imperialista y termina con ella; por lo tanto, este fascismo típico es inconcebible fuera de la crisis del capitalismo imperialista, del socialismo que avanza y de una aguda lucha de clases. Se trata de un

fenómeno político típicamente europeo de la posguerra primera, que se fundó en Italia en 1919 y que tuvo ahí y en Alemania sus manifestaciones más significativas.

En efecto, en los ámbitos italiano y alemán, con grandes masas en paro forzoso, la composición de clases de los fascismos se nutre de gran cantidad de estos elementos, así como de soldados desmovilizados y elementos de la pequeña burguesía (empleados, pequeños comerciantes, campesinos, pequeños industriales, profesionistas y artesanos) que, a pesar de la crisis, se resisten a pasar al campo proletario. A éstos, se agrega también una "nueva pequeña burguesía" constituída por los

trabajadores asalariados no productivos desarrollados en el período de paso del modo de producción capitalista al estadio de capitalismo monopolista. Trabajadores asalariados pertenecientes a la esfera de circulación del capital y de los que contribuyen a la realización de la plusvalía; empleados asalariados del comercio, de los bancos, de los seguros, de las oficinas de venta de publicidad, etc. así como los empleados de los servicios... funcionarios del Estado y asalariados no productivos cuya función es asegurar la reproducción de las condiciones de producción de la plusvalía.⁷

El fascismo es simultáneamente doctrina política y praxis social. Y es en esa doble dimensión como debe de estudiarse este modelo de dominación política. Como doctrina, sus principales exponentes son

⁷ Poulantzas, Nikos, *Fascismo y dictadura*, México, Editorial Siglo XXI, 1974, p. 108.

Benito Mussolini y Adolfo Hitler en el terreno político, aunque Carl Schmit fue más claro y contundente en lo teórico.

El fascismo alemán tuvo un aspecto histórico que como vimos, no lo hace surgir de la noche a la mañana, ya que fue la respuesta política de la gran burguesía financiera europea ante el empuje y la insurrección de la clase obrera, que influida por la revolución bolchevique rusa, había decidido tomar el poder político en Italia y Alemania.

El paso al fascismo no fue espontáneo en política; fue preparado largamente mediante el desmantelamiento del estado burgués de derecho, representado en el Parlamentarismo del modelo liberal del poder. Tanto en Italia como en Alemania, los gobiernos después de la Primera Guerra Mundial empezaron a actuar cada vez más sin la aprobación del Parlamento, lo que creó un malestar político y un fundamento legal dudoso, de ahí que la doctrina pasó a ser prácticamente política en condiciones favorables para el fascismo. El sustrato ideológico de éste es la corporativización de la sociedad, que se expresa en la necesidad de agrupar a todos los sectores de ella en un núcleo compacto que camine en una sola dirección.⁸

Fundado por Mussolini, el Partido Fascista debe su nombre a los "fasci de combattimento", es decir, grupos unidos para el combate: la

⁸ Ovilla Mandujano, Manuel. *Teoría política*, México, Editorial Gloman S.C.- Academia de Derecho Contemporáneo, 1989, p. 119.

cohesión en haz (haz = fascio) de una burguesía bajo el amparo y estímulo de un populismo militarizado. Desde 1892 se habían constituido en el sur de Italia, en Sicilia concretamente, los "fascios de trabajadores", reivindicando en una lucha impetuosa y espontánea, el reparto de las tierras y la abolición de los latifundios.⁹

En 1921, Mussolini proclamaba la necesidad de que el fascismo italiano se proveyera de "un cuerpo de doctrina". Para 1925, se forjó un Manifiesto en el que se afirmó el carácter religioso del fascismo. Más que una doctrina política, se trataba de una fe, de un culto en el que los saludos romanos, las concentraciones multitudinarias, los uniformes y las grandes paradas militares formaron parte de su liturgia. Las SS alemanas, fuerzas de asalto, fueron denominadas camisas pardas, por su impresionante uniforme. En la manga derecha de la camisa aparecía, visiblemente dibujada, la svástica, cruz gamada que les perteneció como emblema. Las juventudes mussolinianas fueron las camisas negras; el uniforme de los konsomols, juventudes comunistas de la URSS era camisa roja, pantalón o falda azul marino y corbata de un azul intermedio. Las juventudes socialistas portaban camisas azules de tono añil, corbatas rojas, pantalón o falda azul marino o azul oscuro. Las juventudes nazis y mussolinianas, junto con la gente adulta, gustaban de extender el brazo en alto, símbolo de los antiguos

⁹ De Vega García, Pedro, *Estudios políticos constitucionales*, México, UNAM, 1980, p. 238.

combatientes romanos. Y los socialistas, izaban el puño cerrado, amenazantes.¹⁰

Para 1933, Mussolini afirmaba que fascismo era a la vez práctica y pensamiento. La doctrina fascista concebía a la vida como grave, austera, religiosa y vivida por completo en un mundo impulsado por las fuerzas morales y responsables, del espíritu. Quiere ser el fascismo una concepción religiosa que considera al hombre en su relación sublime con una ley superior, con una voluntad objetiva que sobrepasa al individuo como tal y lo eleva a la dignidad de miembros consciente de una doctrina espiritual. El fascismo pretende ser, políticamente, una doctrina realista y en materia política no aspira más que a resolver los problemas que se plantean históricamente, reafirmando al Estado como la verdadera realidad del individuo, ya que no es solo una autoridad que gobierna y da forma legal y valor de vida espiritual a las voluntades individuales; es también un poder que hace valer la voluntad en el exterior, haciéndola respetar. En total, el fascismo no es solamente un legislador y fundador de instituciones; es también educador y promotor de la vida espiritual. Y con este fin, desea una disciplina y una autoridad que penetren los espíritus y reinen en ellos en absoluto. Por

¹⁰ Arnaiz Amigo, Aurora, *Ciencia política*, México, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa S.A., 1984, p. 620.

eso su insignia es el "haz de lictores", símbolo de la unidad, de la fuerza y de la justicia.¹¹

Como vemos, para el fascismo el Estado es el absoluto, ante el cual los individuos y los grupos no son más que el relativo. Individuos y grupos no son concebibles más que en el Estado, que el fascismo desea ser fuerte, organizado y que repose en una amplia base popular. Acorde con esto, Mussolini proclamó, el 3 de enero de 1925, El Estado Autoritario Totalitario, disolviendo todos los partidos de oposición y la actuación del poder público contra todos los elementos considerados "desviacionistas". Igualmente, el 30 de enero de 1933, Hitler fue nombrado Canciller del Imperio Alemán y aprovechó los poderes represivos, por el Estado de Excepción que se había originado por el incendio del Reichstag, para obtener el derecho de promulgar y ejecutar leyes sin la aprobación del Parlamento y aún en contra de la Constitución de Weimar.

La principal tarea económica de los fascistas fue el restablecimiento de un sistema económico eficaz que absorbió las empresas pequeñas y medianas a los grandes Carteles, mediante la corporativización. Este fue el instrumento que, bajo la égida del Estado, realizó la llamada disciplina integral, orgánica y unitaria de las fuerzas productivas, atendiendo al desarrollo de la riqueza, a la potencia política y al bienestar del pueblo. El corporativismo pretendía superar al

¹¹ Ovilla Mandujano, Manuel, *op.cit.*, p. 121.

socialismo y al liberalismo, creando una nueva síntesis y practicando la colaboración de clases entre patrones y obreros, para poder contar con una masa "socialmente disciplinada, laboriosa, orgullosa de contribuir a la fortuna de la patria".¹²

Recordando a Nikos Poulantzas, debemos tener presente que el Estado fascista es un Estado de excepción que interviene de manera característica en lo económico y que si es un Estado de excepción no lo es tanto por su grado de intervención, como por las formas bajo las cuales esta intervención se lleva a cabo.¹³

Pero algo que sobresale en la estructuración del ejercicio del poder es que, junto a la Constitución Política y al derecho positivo existente, apareció un principio legalizador no fijado ni fijable: la voluntad del causillo, portador del poder público y ejecutor de la voluntad general del pueblo.

La existencia del caudillismo, aunada a la exaltación del nacionalismo que contrarresta la proyección internacional de las organizaciones obreras, produce un sindicalismo vertical que se da gracias también a la existencia de un partido único que absolutiza al Estado. Se crea una mística de proselitismo en una población convencida de que se participación en la tarea del caudillo, supone la aceptación del alto destino mesiánico de los nuevos pueblos elegidos

¹² Ovilla Mandujano, Manuel, *op.cit.*, p. 125.

¹³ Poulantzas, Nikos, *op.cit.*, p. 53-54.

para crear una nueva civilización, con una burguesía nacionalizada e incorporada como clase privilegiada, rectora del nuevo destino nacional.

En el fascismo típico, el Estado es un todo y su absolutización es la razón estatal; el partido único, más que al servicio del Estado, lo está al de una mística nacional y trascendente, por cuanto el hombre está al servicio del Estado y no al contrario. El duce, el führer, el caudillo y la estadalatría; el populismo y la negación de la lucha de clases; todo ello matiza a cada uno de los fascismos típicos. La tradición es reemplazada por un fuerte esoterismo, por la parafernalia de los lábaros y entorchados, por los desfiles, las teas encendidas y la proliferación de vistosos uniformes. La disciplina férrea inhibe las expresiones individuales, pero los períodos de desfogue compensan la represión y es en ellos donde se cometen los horrores cuya bestialidad solo se compara en fuerza a la de la represión disciplinaria.

Tanto el fascismo como el nazismo trataron de instaurar el estado corporativo y totalitario. En ellos, la razón de Estado traspasó los alcances del ámbito interno del Estado, proyectándose sobre el tablero internacional.

Fue característica de estos Estados la defensa de que el individuo no era sino un medio al servicio de pretendidos destinos, y la sociedad quedó articulada con el viejo e inoperante sistema de las corporaciones de oficios. De aquí que en todos estos Estados (el Imperio del Sol Naciente; Portugal con Oliveira Salazar y España con Francisco Franco,

con sus propias y peculiares connotaciones, también pretendieron, como en el caso de Portugal, la defensa de su imperio y en el de Franco, la espada medieval y la apostólica cruz cristiana) los sindicatos se transformaron en fuerzas controladas oficialmente al servicio de la razón de Estado.

En resumen, el fascismo típico europeo se dio en un período en que el capital financiero nacional estaba en franca competencia y rivalidad con otros capitalismo europeos y había terminado ya el reparto territorial del mundo, por los países imperialistas. La coyuntura para que naciera este período se debió a una debilidad de las burguesías ante el avance proletario, ocasionando que aquéllas se unieran a las pequeñas burguesías, cohesionándose en un fascio (haz) bajo el mundo del gran capital, para atacar a dicho proletariado, que es el enemigo interno del fascismo, al igual que la revolución socialista. El fascismo típico es inconcebible fuera de la crisis del capitalismo imperialista, del socialismo que avanzaba y de una aguda lucha de clases.

¿Existe el neofascismo?

En Hungría, más de veinte mil húngaros, incluyendo a una buena cantidad de "skinheads", se reunieron en septiembre de 1993, en el poblado de Kenderes, a 140 Km de Budapest, para presenciar el "reentierro" de los restos de Miklos Horthy, el archiconservador regente

del país entre 1920 y 1944. Los restos habían sido exhumados en Portugal, adonde de había exiliado Horthy después de su activa colaboración con el régimen de Hitler. Durante su regencia, Horthy se alió con los fascistas alemanes e italianos, para recuperar territorios que le habían sido quitados a Hungría con base en el Tratado del Trianón, de 1920, y logró obtener porciones de Checoslovaquia y la parte norte de Transilvania, quitada a Rumania.

La ceremonia de despedida a los restos de Horthy fue presidida por el primer ministro Jozsef Antall, por varios ministros y por una guardia de honor del ejército húngaro, habiéndose televisado el evento por la televisión estatal.

Todo este homenaje a un tirano ultranacionalista pareció provocativa para una región donde las tensiones étnicas van en aumento: los 600 mil habitantes de origen húngaro que viven en Eslovaquia temen a los esfuerzos del gobierno eslovaco para imponer restricciones al derecho de utilizar su idioma y a los intentos de aquél de limitar la reproducción de "la población socialmente inadaptable", en clara referencia a la abundante población gitana.¹⁴

En Italia, los seguidores de la Alianza Nacional prefieren a una Italia unida y apoyan las políticas centralistas propias de Mussolini, al que, en la Piazza del Popolo en Roma, cada vez que se reúnen por

¹⁴ Graff, James L., "The Bad Old Days", *Time International*, New York. Time Inc., núm. 38, sep. 20. 1993, p. 27.

millares, saludan con el brazo extendido y los gritos de "¡Duce!" en el más puro estilo fascista.¹⁵

En Alemania, la población, en cantidades cada vez mayores, exige menos multiculturalismo y mayor énfasis en los valores tradicionales que hicieron grande a su nación. Hartos están de la dictadura de la izquierda liberal que rechaza lo alemán y hunde a la identidad nacional y a la soberanía, en el concepto "Europa".

Estas opiniones que provienen de lo que se ha dado en llamar "precursores de la derecha", rechazan la inmersión de la nación en Europa y en la OTAN, argumentando que Alemania debe ver más hacia oriente que hacia occidente, ya que "tiene más en común con los bálticos que con los portugueses".¹⁶

El sentimiento anti-extranjero es ya común, dado que la gente se ha acostumbrado a aceptar los ataques en contra de los inmigrantes. Para paliar esto, se ha aceptado el multiculturalismo, a lo que se opone la nueva derecha, dado que la cultura alemana de mil años no puede absorber a tantas nuevas, en tan poco tiempo.

Estos ejemplos de la realidad europea de hoy en día, a los cuales se podrían agregar un sin fin más, preocupan fundamentalmente a todos aquellos que, temerosos de la reaparición en escena de los viejos movimientos de derecha, están más que dispuestos a adjudicar con la

¹⁵ "Asumen Congresistas de Padania", *Reforma Internacional*, México, 10 nov. 1997.

etiqueta de "fascista", o en términos más actuales, de "neofascista", a todo aquello que aún remotamente, les parezca tener parecido con aquel sistema.

Como dije antes, especialmente los medios de comunicación usan el término "neofascismo" con una gran liberalidad y sin parar mientes en si su aplicación es o no correcta. Está para mi muy claro el que no existe en la actualidad, un movimiento como tal, digno de recibir el nombre de neofascista. Y es que no es posible generalizar y englobar a actitudes vandálicas y racistas como si fueran manifestaciones características de aquel sistema, como tampoco el que porque se estén dando situaciones de hiper-nacionalismo, xenofobia, discriminación racial y antisemitismo, el fascismo esté volviendo a implantarse en Europa. Ya se explicó en el inciso anterior, que la existencia del fascismo requiere de una serie de elementos de época y lugar; de situaciones sociales, políticas y económicas específicas, así como de la existencia de un liderazgo personal, que están muy lejos de existir en la Europa de hoy, además de que el fascismo no es un sistema de aplicación continental, sino básicamente nacional, por llevarlo intrínsecamente en su razón de ser.

Lo que debería realmente preocupar a periodistas y comunicólogos es la explosiva reaparición de la discriminación racial

¹⁶ Usher. Roth, "At Work on a New Right". *Time International*, Nueva York, Time Inc., 21 ago, 1995, p. 16-17.

violenta que, a no dudar, ha estado siempre adormecida en el ánimo de las buenas conciencias europeas, pero que ahora, con la irrupción masiva de inmigrantes extra-continetales, ha vuelto a surgir con un entusiasmo decimonónico, digno de mejores causas.

El color de la piel, el idioma, la religión, la miseria y lo ajeno de la cultura que llevan con ellos los millones de inmigrantes, se están convirtiendo en los factores definitorios en la actitud de sus forzados anfitriones. Éstos, en su mayoría blancos ("caucásicos" es el término de moda), cristianos, solventes y con una visión eurocéntrica de la historia y de la cultura en general, empiezan sintiendo compasión por la presencia de esos parias extraños y ajenos; pasan a sentir molestia por la posibilidad, exagerada por los extremistas, de ser desplazados en los trabajos y disminuir sus condiciones económicas y terminar despreciando y hasta odiando a esos "intrusos advenedizos". De ahí a convertirse en activistas anti-inmigrantes es algo que cada vez es más frecuente y numeroso.

Como lo vimos en capítulo anterior, los inmigrantes, tanto legales como ilegales, tanto con permiso de trabajo, como económicos, simplemente por el hecho de ser extraños en tierra ajena, pueden estar sujetos a represalias no precisamente por parte de las autoridades, sino básicamente de la población civil, aunque muy frecuentemente, con la complacencia o la complicidad de aquéllas. Y de esta población civil, es notorio que entre ella, muchos jóvenes desahoguen sus frustraciones

atacando a los inmigrantes, aquí sí en el más puro estilo de las juventudes hitlerianas. Y el vandalismo encuentra fácilmente receptores en los humildes árabes, turcos, negros, kurdos y demás asiáticos y africanos que representan para estos nuevos arios todo aquello que más temen y odian. El racismo cabalga por los campos europeos y cuanto intento de apaciguarlo se hace, resulta inútil. Gran preocupación mundial debe ser esto, pues sus consecuencias podrían ser devastadoras.

Las Naciones Unidas han emitido una "Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o en las convicciones", en Resolución 36/55 del 25 de noviembre de 1981; y el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre proclama que: "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión".

Tiene además la ONU varios organismos dedicados a proteger los derechos y libertades contenidas en la Declaración, como son la Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías, y su Comisión de Derechos Humanos.¹⁷ Sin embargo, nada de esto funciona y la realidad sobrepasa a cualquier posibilidad de control.

Otro de los grandes problemas a los que se enfrentará la Europa del tercer milenio será, a no dudar, la explosiva reaparición de las nacionalidades, apoyada principalmente en el "nuevo orden" que ha

dado lugar al renacimiento, casi hasta límites tribales, de la conciencia de "minorías", ya sean étnicas, religiosas, lingüísticas, territoriales o históricas. Y esto indudablemente, vendrá a ser un fenómeno no sólo trascendente sino que será, con seguridad, disolvente de los intentos de los gobiernos europeos por alcanzar esa plena unidad de sus países. El burocratismo de Bruselas debería tomar más en cuenta al elemento humano que constituye la población y analizar si ésta, verdaderamente, está lista para unificarse.

A las guerras internas de Yugoslavia y la antigua URSS, habría que agregar todos los movimientos secesionistas que aparecen en muchos países europeos y que nos llevan a reconocer que ni remotamente Europa está unificada.

Estos dos problemas, las reapariciones del racismo y de las nacionalidades a ultranza, son en realidad a los que debe atenderse en vez de reducir todo a un neofascismo del que no hay tal. Sí en cambio, podemos hablar de la existencia de un fascismo atípico.

Hacia una evolución en el tiempo y en las circunstancias

En la segunda mitad de este siglo XX, y sobre todo a partir de la década de los sesenta, se empieza a producir una internacionalización del capital y una fusión de empresas nacionales, extraordinario. Después de la Segunda Guerra Mundial se ha producido una

¹⁷ Odio Benito. Elizabeth, *Revista Judicial*, San José de Costa Rica, año X, núm. 34, sep. 1985, p. 33.

transformación completa de la situación de predominó entre las dos guerras. El cambio se caracteriza por una expansión de la inversión directa internacional a tal grado que la empresa internacional, con filiales en muchos países, ha dejado de constituir un fenómeno raro y lleva camino de convertirse en la organización industrial característica de nuestro tiempo.

Esta concentración internacional se anuncia con la creación del Mercado Común Europeo y se intensifica en las décadas posteriores, en tres formas de concentración:

La primera de ellas es la fusión de empresas nacionales existentes. La segunda es la verdadera absorción de sociedades nacionales de diferentes países de la Unión Europea con grandes sociedades norteamericanas; y la tercera es la fusión de sociedades nacionales de países de la Unión Europea en unidades y en las que el capital se encuentra repartido entre dos o tres países de Europa occidental.¹⁸

Siguiendo la opinión de Armando Cassigoli, nos encontramos con que la penetración de estos capitales arremete particularmente en América Hispana, con el desplazamiento de capitales europeos a los sectores económicos más dinámicos, con los siguientes efectos:

¹⁸ Mandel, Ernest, *Concentración internacional de capitales y supranacionalidad*, La Habana, Cuadernos de Política. 1969, p. 4-5.

a) El control y dominio, por parte del capital extranjero, de los nuevos sectores y ramas productoras industriales que se empiezan a desarrollar.

B) La intensificación de la monopolización, concentración y descentralización de la economía, que se expresa a través de la instalación de las grandes empresas y de la absorción, por parte de éstas, de empresas nacionales, a través de compras, fusiones, asociaciones, etc.

C) El proceso de desnacionalización progresiva de la propiedad privada de los medios de producción en los sectores industriales, antes controlados por productores nacionales.¹⁹

Esto indica que las fuerzas productivas han superado los límites de la propiedad privada y los del Estado nacional a la vez, lo que constituye una infraestructura propicia a la aparición de órganos estatales supranacionales, dentro de los mercados comunes, siendo inevitables una moneda y un sistema fiscal únicos. Esto probaría que el poder político supranacional vendría a ser un instrumento más eficaz que el Estado nacional, a los ojos de los dirigentes de la alta burguesía.

Dentro de esta tendencia, se edifica una metrópoli inter-nacional que abarca Europa y los Estados Unidos, y de la cual dependen el llamado Tercer Mundo y zonas intermedias subsidiarias. Los ejecutivos de este centro metropolitano, en forma racista, manifiestan selecciones

étnicas y de clases privilegiadas, por lo que existe una periferia formada por un proletariado internacional constituido por etnias, nacionalidades y clases que producen para la minoría ubicada en la metrópoli, mediante una superexplotación.

De esta manera, los hispanoamericanos, asiáticos y africanos sólo podemos aspirar a una situación meramente administrativa en los centros intermedios de control a nivel continental. En esta nueva estructura de monopolio multinacional, el poder transnacional aplasta a aquellos países en donde ve peligrar el sistema, tal como el fascismo típico lo hacía eliminando las amenazas internas, a nivel nacional. Por eso, de acuerdo con Cassigoli, se puede afirmar que el fascismo típico es fundamentalmente endógeno y el fascismo atípico, fundamentalmente exógeno.

En este tipo de fascismo, se hace necesario controlar y manipular, lo que se logra a través de la uniformización, en forma de tecnología. Interviene así la industria cultural, apoyándose en videos, películas, discos, cassettes e, incluso, comics, que van uniformando la ideología, idealizando la figura del ejecutivo internacional al servicio de instituciones internacionales. Esta estructura económica se convierte en la ideología dominante, con tal fuerza de persuasión que la impermeabiliza ante cualquier otra ideología que cuestione al sistema.

¹⁹ Cassigoli, Armando, *op.cit.*, p. 35-50.

Este sistema se manifiesta más claramente en el modelo de los Estados Unidos, en el que la concurrencia de grandes corporaciones representadas en el Congreso, la militarización del país, la manipulación de la opinión y la existencia del "partido único" con los mismos intereses y dos tendencias, Demócrata y Republicana, nos definirían a un Estado corporativista con características transnacionales similares a las del Estado corporativista italiano de los años treinta y de carácter nacional.

Las características de este Estado fascista atípico son:

1.- Una alianza entre las grandes empresas y el gran gobierno donde se combina el poder económico de las primeras con el poder militar y político del segundo.

2.- El uso de este poder en los asuntos internacionales, sin restricción por la coacción impuesta por el proceso democrático o por el derecho internacional.

3.- Una ideología de democracia mesiánica y nacionalista, que proporciona el soporte psicológico necesario para el naciente fascismo norteamericano.

Quiero insistir en la necesidad de diferenciar a los fenómenos políticos llamados genéricamente "fascismos", para clarificar problemas y situaciones distintas. No se trata sólo de diferenciar al fascismo típico del atípico, semánticamente o con base en aspectos meramente formales. Es importante saber si en tal o cual país existe o no una

burguesía nacional con la cual el proletariado pudiera plantear alianzas tácticas; qué tipo de relación establece la burguesía con el Estado; qué modelo económico se propone, si el corporativista o aquel supeditado a los intereses de las grandes compañías internacionales; si el nacionalismo económico es real o formal; si el poder lo comparten una clase gobernante y una clase reinante; si la etapa es de expansión capitalista nacional o de defensa de un sistema transnacional; si existe la presencia de un líder carismático que inflame la conciencia de las masas o si, fuera del carisma, es sólo la fuerza y nada más que la fuerza lo que mantiene el poder.

La alternativa democrática, o sea el regreso a una democracia formal burguesa, podría llevar a un golpe fascista o al proceso de fascistización atípico. Para evitarlo, requeriría contarse con un desarrollo capitalista avanzado en el país y una forma de Estado que beneficie a los capitales nacionales autónomos y en cierta medida a las clases populares, contando con el apoyo de la población.

Es esto lo que existe actualmente. No un fascismo al estilo de los años treinta ni mucho menos un neofascismo de racistas, vándalos y archiconservadores. Es un fascismo atípico propio de la hegemonía del poder económico mundial.

Los obstáculos para la total integración europea

Como vimos, la intolerancia y la inseguridad amenazan con transformar las identidades nacionales, étnicas y culturales. Las dificultades que enfrenta la Unión Europea son múltiples y complejas y no cesan las pugnas entre los euroescépticos y los europeístas convencidos.

Entre éstos, cito a Jeane Kirkpatrick, anterior embajadora de los Estados Unidos ante la ONU, que dice que

...Roma no se hizo en un día y el Tratado de Roma que establece las bases de la Unión Europea, ha estado desarrollándose en décadas. Pero paso a paso, la integración y la construcción siguen adelante... Sin fuegos artificiales, la Comunidad Europea se transformó en la Unión Europea. Los ciudadanos de los doce Estados miembros se transformaron igualmente en ciudadanos de la Unión Europea. Todavía no hay una sola moneda, pero está programada para llegar al final del siglo. No hay todavía fronteras comunes entre todos los doce, pero los Acuerdos de Schengen han mitigado las fronteras entre los Estados miembros. No hay todavía una Federación de Estados Unidos de Europa, pero hacia éstos se han tomado pasos significativos mediante la "soberanía unificada"... La voluntad de unir a Europa sobrevive y persiste contra grandes oposiciones... a despecho de la reunificación alemana y sus acompañantes tensiones económicas; a despecho de los vinos ibéricos (odiados por los granjeros franceses) y de la inestabilidad ibérica. Ha sobrevivido a despecho de profundas diferencias de lenguaje, historia y valores políticos. Francia y Alemania, en particular, están empeñadas en la edificación de una nación. Y las naciones tienen gobiernos, embajadores, ejércitos, identidades e intereses, por lo tanto, la Unión Europea debe tenerlos también.²⁰

²⁰ Kirkpatrick, Jeane, "La Unión Europea es una realidad", *Novedades*, México, 14 nov. 1993, sección A, p. 12.

Por el lado de los euroescépticos, me permito citar a la llamada "Dama de Hierro" que fue por muchos años Primera Ministra de Inglaterra, Margaret Thatcher. Refiriéndose a la Unión Europea, afirma que

...tarde o temprano se derrumbará. No es una Unión Europea sino una comunidad económica solamente... Los países de Europa están tratando de formar una nueva gran entidad y, de hacerlo, lo que fabrican es una enorme burocracia; una burocracia que no ha sido elegida, que no es responsable ante nadie y las democracias están apoyando esa actitud, pero a la gente no le gusta. Digo que esta Unión se derrumbará porque los países están ahí sólo por el dinero y firman tratados sólo si obtienen beneficios económicos.²¹

Estas dos autorizadas opiniones nos ejemplifican la constante y actual polémica sobre el éxito o el fracaso de este intento unificador europeo. Podría dejarlo en una mera exposición de puntos de vista y dejar que el tiempo dé la razón a quien la tenga, pero quiero fijar mi particular postura y tomar partido. Después de todo, esa es la razón de ser de una tesis.

Mencionaré los que, a mi juicio, son los principales obstáculos para que se dé una auténtica unión europea, que vaya más allá de tratados y propuestas firmados por gobernantes.

Algunos lo llamaron un "colapso", un "suicidio", el "toque de difuntos" para el sueño de la unidad europea y otros, un simple "ajuste

económico". Pero la realidad estuvo en medio de ambos extremos: sin embargo, a partir del 2 de agosto de 1993, Europa no volvió a ser la misma, ya que los planes para la moneda común, a implementarse en 1999, tuvieron que posponerse y la posibilidad de que los miembros de la Unión Europea pudieran hablar con una sola voz en las políticas económicas, comerciales y de relaciones exteriores, está más que moribunda.

La causa de esta crisis fue el dinero, mucho dinero. La sorpresa que al mundo dio el Bundesbank el 29 de julio de 1993 de no reducir sus tasas de interés, ocasionó el ataque especulativo en contra de las monedas de Francia, Dinamarca, Bélgica, España y Portugal, lo que provocó la decisión de ampliar las bandas de flotación dentro de las cuales las monedas de la entonces Comunidad Europea pudieran moverse, unas contra otras.

Finalmente, se consideró una llamada de atención para aquellos burócratas en Bruselas, sede de la CE que querían poner la "carreta de las paridades fijas, adelante del caballo de la integración económica".²²

Pero la lección estaba dada: La pareja líder de la Comunidad, se había desunido. Alemania, que creyó conseguir su unificación sin mayores problemas, se había equivocado y el costo económico fue terrible, al grado de tener que financiar la reconstrucción económica de

²¹ Nota en el periódico *Excélsior*, México, 27 marzo 1994, p. 10-A.

²² Ball, Robert, "Fixed Ideas", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n.º. 33, 16 ago. 1993, p. 17.

la parte oriental, con préstamos masivos que provocaron grandes déficits y alta inflación, la que el Bundesbank, cuya misión es luchar contra ésta, subió y mantuvo altas las tasas de interés. Francia, con sus reservas en divisas casi agotadas, acusó a Alemania de provocar la crisis por una actitud egoísta y poco "comunitaria" y su natural arrogancia le impidió aceptar ninguna solución que, a su criterio, la colocara como nación de "segunda clase".

El periódico Bild Zeitung, el de mayor circulación en Alemania, se congratuló de que el marco alemán viviera aún y de que el ECU (European Currency Unit) estuviera moribundo. Lo cierto es que la solidaridad europea no apareció, sino lo que funcionó fueron medidas económicas que a todos convinieron.

Entre los organismos de la Unión Europea, se encuentra el Parlamento Europeo, con sede en Estrasburgo, integrado por 567 miembros, elegidos por los ciudadanos de los países integrantes para un período de cinco años. Este Parlamento debería ser un contrapeso al poder efectivo que tienen los otros dos grandes organismos: la Comisión Europea y el Consejo de Ministros, que representa a los países miembros. Sin embargo, este Parlamento a lo único que representa es a la apatía de sus integrantes.

Considerado por muchos como el tiradero de políticos desgastados y la sala de juegos de partidos políticos, en los que hasta 80 están representados, el Parlamento tiene una bien ganada fama de ineficacia

y dispendio. Gasta 165 millones de dólares al año en reuniones en Bruselas y Estrasburgo, su sede, mientras que la de su Secretariado está en Luxemburgo. Normalmente, una tercera parte de sus integrantes ni asiste a las sesiones. Además, los votantes son utilizados para votar con base en actitudes nacionalistas. En Alemania, agotada ya por tantas encuestas, es probable que los extremistas de derecha logren colocar a sus candidatos de grupos como los Republikaners, que quieren a una Europa de patriotas, libre de extranjeros, en el Parlamento.²³

Esto ha provocado la apatía de los votantes en casi todos los países de la Unión, quienes no acaban de vencer sus dudas acerca de la integración. Y si así actúa la ciudadanía, una vez más, sólo la burocracia impulsa a aquélla.

Como ejemplo de esto, está la actitud del gobierno francés, persuadido de que el Parlamento Europeo debe jugar un papel más importante y que falta adjudicarle poderes legislativos de co-decisión; esto es, del derecho de veto sobre los proyectos del Consejo de Ministros, además de que se debiera dedicar al manejo de la política extranjera y de la seguridad: un lugar distinto de las otras actividades comunitarias tradicionales. Esta posición no es favorecida por Londres, ni por Copenhague, ni por Lisboa, que se oponen a la idea de conceder

²³ Branegan, Jay. "Apathy-Who Cares". *Time International*. Nueva York, Time Inc., n.º. 24, 13 jun. 1994, p. 24.

un poder legislativo de co-decisión al Parlamento Europeo y rechazan, sobre todo Londres, la vocación federal de la Unión, en particular en lo que se refiere a la política exterior y a la seguridad.

La Euroesclerosis está de regreso con el desempleo y la desesperación en niveles tan altos como a fines de los setenta y principios de los ochenta. Y esto es el resultado del mismo desarrollo económico, pues a medida que Europa se vuelve más competitiva a nivel bloque, más trabajos se pierden.

Curioso contrasentido: los sistemas sociales de protección, diseñados para disminuir la miseria económica, son los que exacerban el problema, aumentando el desempleo por los altos salarios y las leyes laborales que inhiben las contrataciones y los despidos. Los costos de la asistencia social, provocan precisamente desempleo.

Europa estaba sufriendo su peor recesión en casi veinte años, con desempleados por más de un año y el ataque a los "cabezas de lodo" de Bruselas fue implacable. Se les acusó de que la reglamentación implementada por ellos al trabajo de los jóvenes y a la duración de la jornada de trabajo diaria y semanal, había limitado el empleo en general. Se abogó por facilitar la contratación y el despido de trabajadores y se criticaron las políticas de mantener altos los salarios de los empleados y permitir, al mismo tiempo, el aumento en el desempleo, lo que había provocado que el poder adquisitivo de los

trabajadores se desplomara por los costos adicionales para la salud y el desempleo.²⁴

Donde antes los trabajadores despedidos contaban con ser vueltos a contratar en poco tiempo, ahora un verdadero ejército de ellos enfrenta la posibilidad de permanecer sin trabajo y sin suerte por el resto de sus vidas y, lo que es peor, las perspectivas para que sus hijos puedan tener trabajos, siquiera como los que ellos tuvieron, no son seguras.

A los ojos de los analistas, el verdadero villano en Europa no es la influencia asiática, ya que los trabajos que estos inmigrantes absorben son generalmente de maquila y no bien pagados, sino el sistema mismo: una estructura de altos impuestos y de gasto social que desanima a la inversión, detiene las contrataciones y congela a millones de empleos, especialmente los de menor capacitación.

La inquietud social es alta, más ahora, con el ingreso a la UE de los países escandinavos, ya que se pronostica un 12% de desempleo, lo que significa 23 millones de personas sin trabajo. Y los pronósticos son de que en el futuro se necesitará una fuerza de trabajo mejor preparada, en lugar de una más barata. No son buenas las perspectivas para los inmigrantes económicos.

²⁴ Branegan. Jay. "Euroscclerosis (Again)", *Time International*, Nueva York, Time Inc., nº. 27, 5 jul. 1993, p. 38.

¿Y qué hay de la unificación para contener las disensiones bélicas? Cito nuevamente a Margaret Thatcher, quien opina al respecto:

Yo digo que se debió de haber hecho inminente la detención de la guerra en Bosnia... La Unión Europea pudo intervenir, pero fue débil. Prefirió el consenso y no detener al agresor y pasar por alto las reclamaciones étnicas... Los representantes de ese organismo vieron los campos de concentración y decidieron no comprometerse. Le llamaron guerra civil a lo que no era más que una agresión de los serbios... La Unión Europea no estaba preparada para defender los derechos de ninguna nación de este continente. Europa, toda Europa, fue derrotada en ese caso.²⁵

El conflicto que opone a pueblos, a minorías étnicas, nacionales y religiosas, no cesa de abrazar al corazón de Europa, aunque todavía no pareciera poder degenerar en un conflicto internacional. Las naciones vecinas a la ex-Yugoslavia están, sin embargo, inquietas por la evolución, a mediano plazo, de sus propias cuestiones nacionales, en las que han impactado los acontecimientos en las fronteras.

Como ejemplo de lo anterior se puede citar el que el pasado 26 de octubre de 1997, surgió el "Parlamento de Padania", que tomó posesión en el castillo de Chignolo Po, construcción del siglo XII en la provincia de Pavía, con la presencia de dirigentes nacionalistas europeos, entre ellos rusos, catalanes, vascos y de las Islas Baleares. El estado independiente que los "parlamentarios" pretenden formar sería La

²⁵ Nota en el periódico *Excelsior*, México, 27 marzo 1994, p. 10-A.

Padania, una especie de república federal cuya soberanía la sigan manteniendo sus diferentes pueblos.²⁶

Los problemas de las minorías continúan obstaculizando las esperanzas de acercamiento y de cooperación de los países de Europa central y balcánica. Han sido exacerbados por lo que era una actitud política profundamente homogenizadora de los regímenes comunistas. Las regiones de los Cárpatos y del Danubio continúan siendo las más agitadas. Las múltiples naciones de cultura común, anteriormente dominadas, aspiran a tener cada una su propio Estado. Fundadas en etnias cuyos orígenes, lenguaje y cultura eran comunes en el contexto de imperios multinacionales, estas naciones desarrollaron una conciencia estatista, ligada a una toma de conciencia nacional y cultural.

Esta tendencia se reafirma después de la desaparición del amo y gendarme soviético, especialmente en la Europa central y balcánica. Los conflictos serbio-croata, serbio-eslovenio y serbio-bosnio demostraron los límites de la intervención occidental para pacificar a una zona que amenazaba la paz y el equilibrio del continente europeo.

¿Y qué hay de la cuestión rusa? El número creciente de pueblos que reclaman su derecho a la autodeterminación, conduce a la identificación de grupos etno-territoriales al interior de antiguas fronteras. La segmentación del territorio amenaza poner en peligro los

²⁶ Nota en el periódico *Reforma*, México, 10 nov. 1997, Sección Internacional, p. 6-A.

intereses estratégicos y geopolíticos de los Estados independientes. Las nacionalidades se sobrepone a las naciones, se oponen, se reagrupan en función de nuevos modelos que fragilizan el estado de las fronteras que, trazadas artificialmente en los tiempos en que la URSS balcanizaba la totalidad de su territorio, están en vías de disgregarse.

Y en este nuevo trazado de fronteras, los litigios aparecen. La contienda entre Rusia y Ucrania, países europeos ambos, es profunda porque la independencia de Kiev priva a Moscú de una salida directa al mar Negro: Odesa y Sebastopol eran los grandes puertos rusos del mar Negro, los cuales Rusia, a regañadientes, tuvo que ceder.

En vista de todo ello, Rusia busca su desarrollo a través de mejorar sus relaciones con los países bálticos, cerca de los cuales concentra lo esencial de sus infraestructuras y de sus fuerzas económicas. La dependencia rusa de estos países bálticos constituye una situación nueva e inversa de la del pasado.

Esta dislocación del imperio soviético ha hecho que multitud de riesgos de conflictos localizados en él, aparezcan entonces heredados a Europa. Tan solo con mencionar la redistribución de poderes entre las diversas repúblicas independientes, lo que ha conducido a un desequilibrio, que se nutre con la dificultad de relaciones aún no bien definidas entre los polos militares que son Rusia, Ucrania y Bielorrusia, las que centralizan lo esencial del arsenal ex-soviético, incluido el potencial nuclear. La multiplicación de los peligros revela una urgencia

desde el punto de vista político, más que militar. El poderío nuclear soviético, siempre en vigor, sufre el riesgo de la fragmentación, lo que preocupa a los dirigentes europeos.

Y la descomunización de la Europa del este ha provocado una fractura entre esos regímenes, dejados a su propia salvación. Los Estados occidentales del bloque soviético -Polonia, Hungría, la República Checa y Eslovaquia- han continuado distanciándose de los países más orientales, llenos de tradición bizantina y otomana, Rumania y Bulgaria. Esta separación se reproduce, de una manera idéntica, en Yugoslavia, entre Croacia y Eslovenia, de un lado y Macedonia, Montenegro y Serbia, del otro.

Estos países balcánicos no pueden aún establecer en sus sistemas de gobierno las premisas de un Estado democrático y el neo-comunismo ha hecho su aparición, lo que ocasiona descontento y violencia en las poblaciones atomizadas de Rumania, de Bulgaria, de Albania y de la ex-Yugoslavia,

Este neo-comunismo tiene tal orientación intencionadamente nacionalista, que el gobierno de Rumania ha sido acusado de sostener las olas de xenofobia contra las minorías en ese país: húngaros y gitanos. La masacre de húngaros en 1990, en Tirgu Mures, fue

ciertamente significativa y el nacimiento del Estado de Moldavia no ha hecho sino reavivar inquietudes entre los húngaros de Transilvania.²⁷

El futuro económico de estos países de la Europa oriental es incierto. Lo más probable es que la República Checa, Hungría, Eslovenia y Polonia, que cuentan con una infraestructura industrial respetable y con mayores grados de capacitación técnica y profesional, puedan ser asimilados a la UE, pero Eslovaquia, Rumania, Bulgaria y Albania, donde la economía depende aún demasiado del sector primario, parecen estar condenados a permanecer en el Tercer Mundo.

La Unión Europea, con Alemania a la cabeza, tendrá que financiar los costos de la transición de Europa oriental, apoyando a esas naciones en la construcción de la infraestructura pública y privada que el capitalismo requiere para funcionar. Y ya que se habla de Alemania a la cabeza, esto se manifiesta en el lugar que ahora tiene y que oscila entre el segundo y el tercer rango en la economía mundial. El dominio relativo que tiene sobre el conjunto Francia-El Reino Unido-Italia, corre el riesgo de transformarse en un dominio absoluto. Muchos europeos occidentales creen que Alemania se separará a largo plazo, de la Unión Europea para buscar un destino propio, aislado y constituir una nueva potencia central que desequilibraría el reparto de fuerzas en Europa.

²⁷ Kaminski, Catherine y Kruk, Simon, *Le nouvel ordre international*, París, Presses Universitaires de France, 1993, p. 29.

El problema de los emigrantes económicos como factor disolvente de la integración

De acuerdo con las tendencias actuales, ya no son los Estados quienes pueden definir de modo unilateral lo que forma parte de su dominio reservado y lo que pertenece al derecho internacional. En este sentido, se puede hablar de una nueva especie de soberanía que evidencia una coordinación internacional creciente.

Tradicionalmente, el derecho internacional clásico había reputado como perteneciente al dominio reservado a la normatividad interna de los Estados la selección de su forma de gobierno o la relación interna entre gobierno y sociedad civil, en cuanto se refiere al respeto de los derechos humanos. Se puede así hablar de una tendencia universal a hacerlos respetar a través de una acción colectiva (casos de Ruanda, Camboya, Somalia, Bosnia-Herzegovina).

La Unión Europea, hasta el momento y como se vio en el capítulo IV, parece que fomentara una consistente política antimigratoria para evitar desplazamientos humanos provenientes de Europa oriental, siendo ésta la razón más importante que motivará a Europa occidental para promover el desarrollo económico de sus vecinos del Este.

Esta Europa oriental tiene ante sí gravísimos problemas, como son la consolidación pacífica de los nacionalismos y la superación de los problemas étnicos y limítrofes. Las rivalidades nacionalistas son tan

profundas que impiden a los gobiernos concentrar sus esfuerzos en el crecimiento económico, lo que podría llevarlos a que utilizaran la salida de los enfrentamientos nacionales como una medida de distracción de la población.

Las fronteras nacionales están aún muy lejos de definirse; la negociación y la concertación no acaban aún de definir la situación en zonas explosivas como Bosnia, Croacia, Azerbaijón y Moldavia, por lo que la diplomacia no puede aún promover la creación de países étnicamente homogéneos, suponiendo que esta fuera la fórmula ideal.

Además, no todos los Estados orientales tienen la posibilidad inmediata de incorporarse a la Unión Europea, como una forma de preservar la paz social y mejorar su estructura económica, lo que reduciría los problemas étnico-nacionalistas. Sólo aquellos países que cubran un mínimo de requisitos económicos, políticos y sociales podrán ser aceptados en la dicha Unión, que tiene la gran necesidad de promover el éxito de las reformas económicas en el Este, para garantizar una mejora significativa en los estándares de vida y evitar así que los euro-orientales cedan a la tentación de emigrar a las naciones comunitarias.

El reto es tremendo. La Unión Europea, tal como lo hizo Alemania con la anexión de la RDA, requiere de integrar a las economías orientales a las metas del bloque occidental, pero la gran duda está en si todas aquéllas podrán salir de su estancamiento en el Tercer Mundo.

Y esto debería lograrse en el menor tiempo posible para evitar la profundización de la crisis económica, eludiendo la posibilidad de que una prolongada inestabilidad se convierta, eventualmente, en un resurgimiento del autoritarismo.

Y el mensaje que la UE envía no es muy claro ni convincente. El 13 de diciembre de 1997, sus jefes de Estado y de gobierno invitaron a diez países de Europa del Este, aspirantes a entrar en la Unión, y a Chipre, a incorporarse al proceso "genérico" de integración. Y fijaron para abril de 1998 el inicio de las negociaciones "concretas" de adhesión con Polonia, Hungría, la República Checa, Estonia, Eslovenia y Chipre, que constituyen el grupo de la "primera velocidad". A Turquía no le abrieron la puerta, pero sí una ventana: se le invitó condicionalmente a incorporarse a la Conferencia Europea, que es una especie de "sala de espera". Pero el hecho incontestable es que la operación funcionará en dos velocidades. A los rezagados (Lituania, Letonia, Rumania, Bulgaria y Eslovaquia) se les ofreció iniciar un proceso de adhesión, "global y evolutivo" y sin discriminaciones. O sea, una vaga promesa con compromisos de mayores ayudas preadhesión y un examen anual sobre su adaptación.

Sin embargo, por más inclusivo que sea el proceso, se desarrollará por etapas, en las que cada aspirante avanzará a su propio ritmo, según su nivel de preparación. Ahora bien, las negociaciones con los primeros seis, no implican que todos ingresarán al mismo tiempo.

Dependerá de su adaptación "democrática y económica" a los parámetros de la UE, pero seguramente no antes del 2002, o tal vez hasta el 2004.

Esta actitud de los ricos comunitarios convertiría a los nuevos en miembros de segunda o de tercera clase y crearía una nueva división en Europa, esta vez no militar, sino económica y social. Ante tales disparidades, es muy probable que la construcción europea no se mantenga y las amenazas de no-integración, provocadas por las masas famélicas de europeos orientales, aumenten.

Por otra parte, están los casos de Turquía y Marruecos, cuyas solicitudes de adhesión habían sido congeladas. Turquía es un enclave de gran importancia estratégica, donde crece la presencia amenazante del integrismo islámico, por lo que, al menos, ya se le tomó en cuenta y a ver si algún día termina su antigua y conflictiva rivalidad con Grecia, que mantiene en vilo constante el flanco sudoriental de la Unión. Pero no existen muchas razones para aceptar a Turquía y rechazar a Marruecos, cuya incorporación traería otro tipo de conflictos. El paso obligado por territorio español de extranjeros que entran en Europa por Marruecos, con la particularidad de la presencia geográfica española en las plazas africanas de Ceuta y Melilla, hace que sea uno de los puntos cruciales de potencial conflictividad del sur europeo.

La Unión tiene como objetivo fomentar la integración de los países del Maghreb, para asegurarse una frontera mediterránea más

tranquila, que a su vez signifique un mercado consumidor más próspero. Pero otra cosa sería tener al Maghreb dentro, y la adhesión de Marruecos representaría una puerta abierta para futuras aspiraciones de Túnez, Argelia e incluso Egipto, suponiendo que Gadhaffi no decidiera también sentirse europeo.

Sea como sea, la futura ampliación de la Unión, si llega a haberla, deberá definir política y económicamente su relación con estos dos grupos de países, porque las presiones oriental y mediterránea, con sus incidencias demográficas ambas, influirán en el destino final del continente.

Las siguientes líneas fueron escritas el 23 de agosto de 1915: "Un Estados Unidos de Europa es posible..., pero ¿con qué finalidad? Sólo con el propósito de eliminar el socialismo de Europa..." Su autor era un desconocido y revolucionario llamado Vladimir Illich Lenin, que todavía no era el líder de la Unión Soviética. ¿Qué haría ahora, a la vista de los acontecimientos de hoy?

Suponiendo que la región se mantuviera en paz, a pesar de los enconados odios étnicos que hay en la antigua Yugoslavia, en Bulgaria, en Rumania y en otros sitios; suponiendo que los demagogos no vuelvan a entablar viejas y sangrientas disputas fronterizas entre alemanes, polacos, húngaros o rumanos, y que no habrá represiones militares, guerras civiles y otras conmociones; si, contra todas las probabilidades, todo esto resultara afortunadamente irreal, la

perspectiva más probable para Europa oriental es que, al retirarse los rusos, los europeos occidentales, llámense alemanes, irán ocupando su lugar y el nuevo colonialismo de terciopelo puede reportar mejores niveles de vida, pero sin dejar atrás la fase de las chimeneas.²⁸

Es indudable que Alemania será quien lleve la voz cantante en la Europa próxima y que las grandes decisiones se tomarán en Berlín, no en París o en Bruselas. Una Alemania unificada actuará no solamente como núcleo de la comunidad occidental, sino como gestor de todo ese sistema continental. Y si las condiciones económicas desesperadas no mejoran significativamente en el extremo oriental de la UE, las ilusiones puestas en los Parlamentos, los Partidos y los votos pueden degenerar en caos, acusaciones de corrupción, terrorismo extraparlamentario y una caída en ese fascismo atípico o de regímenes militares que tan frecuente fue en la región antes de la Segunda Guerra Mundial.

Y no olvidemos el tradicional conflicto entre mayorías y minorías. Las políticas de inmigración se discutirán con un trasfondo marcado por nacionalismo y etnicismos atávicos; el racismo asumirá la forma de una mayoría perseguidora de una minoría y los gobiernos se enfrentarán a una lucha abierta entre grupos minoritarios rivales. La resistencia al "crisol de razas" está fortaleciéndose, ya que los grupos raciales,

²⁸ Toffler, Alvin, *El cambio de poder*, Barcelona, Plaza y Janés, 1990, p. 502-503.

étnicos y religiosos exigen el derecho a ser y a mantenerse orgullosamente diferentes.

Los grupos de inmigrantes arrastran sus pasiones políticas y su sentido de "injusticia", desde el viejo país hasta el nuevo. En tiempos pasados, los emigrantes quedaban, en su mayoría, desconectados de sus tierras natales. En la actualidad, la vieja cultura mantiene su influencia y hace que sus movimientos políticos perduren en el extranjero. Tales grupos desean tomar las riendas del poder en su tierra natal, mediante la creación de complejas y tensas relaciones internacionales. Es muy probable que en el futuro proliferen "los conflictos confesionales, las guerras santas, los cruzados comprometidos y los guerreros buscadores del martirio".²⁹

Y para acabar de complicar esta situación, algunos Estados de la Unión Europea crearon el espacio Schengen, en Acuerdo del 14 de junio de 1985 y Convenio para su aplicación de 19 de junio de 1990. El espacio Schengen entró en vigor el 1º de marzo de 1994 y en la actualidad forman parte del mismo Alemania, Bélgica, España, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal y está abierto a la incorporación de los demás Estados de la Unión.

Por este Acuerdo, se suprimen los controles en las fronteras internas; se crea una política unificada de visados para ciudadanos no comunitarios; existen condiciones comunes de circulación y de

concesión de permisos de residencia a extranjeros no comunitarios; se homogeneizan el ejercicio del derecho de asilo y de extradición, etc. A tal efecto, se crea el Sistema de Información Schengen (SIS), procedimiento informatizado de intercambio de información sobre descripción de personas y objetos, controles fronterizos, comprobaciones aduaneras y policiales, así como el establecimiento de una lista de personas no admisibles en el territorio.

Schengen supone un avance en la supresión de fronteras entre algunos Estados miembros de la UE, pero es indudable que las consecuencias no serán todo lo positivas que se piensa.

Por un lado, la reiterada aspiración de la supresión de fronteras internas, robustece las fronteras externas de los Estados afectados hacia los nacionales de Estados no miembros de la Unión, estableciendo mediante el SIS unos controles policiales que van en contra de los Derechos Humanos, a los que la UE supuestamente reconoce a todos los extranjeros, sin discriminación.

Además, aumenta las diferencias entre los Estados miembros de la Unión en lo que se refiere al avance de la supresión de fronteras internas y la materialización de la libre circulación en general, haciendo

²⁹ *Ibidem*, p. 300.

que la llamada sociedad multicultural no sea ya un objetivo de la comunidad internacional.³⁰

La toma de conciencia de los pueblos, la formación de enclaves étnicos, la persistencia del despertar de nacionalidades minoritarias son las verdaderamente grandes dificultades para realizar plenamente la unión europea. En los momentos en que Europa busca extenderse comunitariamente y abrirse a las nuevas democracias del Este, englobando a los países antiguamente satélites de la URSS, gobiernos locales que administran regiones tan antiguas como la Bretaña, Escocia, Flandes, Baviera, Lombardía, Andalucía, etc. solicitan un lugar como iguales, exigiendo a los dirigentes comunitarios que adopten la idea de una Europa "de regiones".³¹

Además, los miembros de la UE no pueden evitar la preocupación de que una Alemania unificada se constituya en una potencia central autónoma, y de conservar la fuerza unida europea; la preocupación por alejarse de una Europa balcánica pobre, inestable, factor de riesgos no rentables en materia de inversión económica o financiera, que unida a una Europa oriental en vías de desarrollo y alterada por la fragmentación del poder, pregonan las profundas grietas de una Europa a dos ritmos y a dos diferentes velocidades.

³⁰ Miralles Sangro, Pedro Pablo. "Los pilares del derecho de extranjería en España". ponencia presentada en el XXI Seminario de la Academia Mexicana de Derecho Internacional Privado y Comparado A.C., Chihuahua, 9 oct. 1997.

³¹ Kaminsky, Catherine y Kruk, Simon, *Le nouvel ordre international*, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, p. 37.

Los estados europeos más industrializados continúan aportando su ayuda al desarrollo de los demás países de la Unión, pero esta solidaridad está amenazada si no se consolidan tanto el marco jurídico como el financiero de la Europa comunitaria.

Y del ciudadano europeo común y corriente, al que sólo se toma en cuenta para votar en las elecciones europeas, no debemos olvidar que, ante todo, es un ser histórico, conformado por toda una serie de factores religiosos, étnicos, culturales y sociales. Es este ser humano, destinatario de normativas comunitarias, el factor, a mi modo de ver, fundamental para el éxito o el fracaso de esta Europa unificada.

¿Qué hay de común entre un ciudadano español y otro belga; entre un irlandés y un noruego; entre un austriaco y un portugués o, llegado el caso, entre un griego y un turco? ¿Qué elementos son los que integran a una población, aparte del territorio en que conviven? Y no es el caso de entrar en profundos estudios sociológicos. El simple sentido común, la propia experiencia personal es la que nos guía para encontrar las respuestas.

Los seres humanos se identifican por elementos que les son afines: lenguaje, nacionalidad, pasado histórico común, religión, costumbres, sistema jurídico, etcétera, es decir, todo lo que forma una misma cultura. La conjunción de todos estos elementos no es absoluta; pocos pueblos en el mundo podrían ufanarse de contar con ellos, pero sí es un hecho el que varios factores concurren en la identificación de una

comunidad. Y es entonces que se forman las nacionalidades, identificadas entre ellas y muchas veces precisamente en oposición a otras. El "nosotros" como opuesto al "ustedes" y al "ellos" para sentirse formando parte de un núcleo definido.

Desde los grupos familiares hasta los nacionales, pasando por los tribales, la identificación con "los míos" ha sido siempre básica para los seres humanos. Y esta identificación, repito, muchas veces se consolida precisamente por la oposición a otros grupos, oposición que no necesariamente tiene que ser conflictiva, pero sí divisionista.

Por ello, toda la historia de la humanidad es la historia de las civilizaciones. Civilizaciones que reciben nombre según el núcleo humano al que representan: los egipcios, los babilonios, los chinos, los griegos, los cartagineses, los romanos, los árabes y así *ad infinitum*. Y los nombres genéricos no representan sino una forma de encuadrar circunstancias históricas, geográficas o sociales. Es decir, se puede hablar de los bárbaros, pero los pueblos así denominados fueron heterogéneos y hasta antagónicos entre ellos; de los cristianos, pero indudablemente eso sólo constituye un factor de identificación; de los europeos, pero eso es sólo una circunstancia geográfica. Y estos últimos, nunca, en sus decenas de siglos de existencia, han constituido un núcleo homogéneo, compacto, solidario y afín, aparte de su vecindad geográfica.

El ahora pretender que, básicamente por motivos económicos, los pueblos de Europa se identifiquen entre sí y hagan a un lado todo lo que los separa, en aras de un ideal federalista, es, en el mejor de los casos, un utopía más. No es lo mismo aceptar el libre tránsito a través de fronteras naturales o artificiales o aceptar la facilidad de trabajar en cualquier lugar del continente, o aceptar supuestos beneficios económicos, que estar de acuerdo en la cesión total o casi total de la soberanía nacional; la existencia y actuación de órganos supra estatales que rijan las actividades de este nuevo super-estado en donde la imposición arbitraria de medidas comunitarias ignore la esencia misma de las voluntades populares.

Frente a nosotros se abre ahora un espacio de incertidumbre. El lapso que aún nos resta para ingresar al siglo XXI será crucial para definir si el derrotero de los cambios corrige el rumbo o si los preocupantes síntomas que se manifiestan actualmente, se agudizarán.

La integración regional del mundo quizá sí sea la tendencia que con más fuerza marque el devenir en los próximos años; sin embargo, su presencia estará sellada por un conjunto de conflictos desintegradores, cuya fuerza y potencialidades ya podemos ver desplegadas desde hoy mismo: las contradicciones entre el Norte desarrollado y el Sur subdesarrollado, las oleadas de rivalidad entre nacionalidades, los conflictos raciales que han demostrado su poder de

explosividad y división sociales, la guerra entre comunidades que hacen causa de su intolerancia y su distinción frente a los demás, etc.

La intolerancia y la inseguridad amenazan con transformar las identidades nacionales, étnicas y culturales en la chispa que genere nuevos conflictos, más violencia y guerra. Nunca en la historia humana había habido sociedades más ricas y prósperas, sólo que a estas ganancias materiales y políticas no han correspondido una sabiduría más alta ni una cultura más profunda. Hoy, cerca ya del fin del siglo en que se libraron las dos únicas guerras mundiales de la historia del hombre, las relaciones internacionales no responden a las pretensiones de integración e interdependencia que se suponen directrices del siglo venidero. Es mi opinión que es el momento de tomar muy en cuenta a las Organización de las Naciones Unidas.

Estas Naciones Unidas, cuya Asamblea General está integrada por todos los miembros, debe pugnar por que su existencia y validez sean consideradas. Debe lograr una modificación integral, particularmente en su forma de actuar, eliminando su parcialidad y tibieza y aún su negligencia. Desde luego, debe retirar la facultad de veto a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, considerando inclusive la posibilidad de cambiar esta figura dentro del Consejo, creando otro democrático, en el que se atienda al derecho y a la razón, en lugar de a intereses determinados y a la sinrazón; este Consejo debe someterse a la Asamblea y no, como hoy, a la inversa.

Es tiempo ya de que los fines, los principios y las pretensiones de la Organización y de la política internacional entren en un proceso de cambio; y los esfuerzos deberán ser dirigidos a cambiar la rígida mentalidad de los países extremadamente poderosos que se han beneficiado con el *statu-quo*, para hacerles entender que el camino del siglo XXI estriba en una actitud menos inspirada en conveniencias personales o manipuladoras, y más en un afán de igualdad y democracia apegada al derecho.

Si la Unión Europea aspira a constituirse en la fuente del poder mundial, deberá absorber en su dinámica de comercio, inversión y libre mercado al Este del continente y al norte de Africa en el menor tiempo posible, cosa que sólo logrará si los gobiernos de la región nivelan los márgenes salariales y de productividad, evitan la profundización de la crisis económica y logran consolidar el sistema democrático de gobierno, eludiendo la posibilidad de que una prolongada inestabilidad política se convierta eventualmente en un resurgimiento del autoritarismo.

Después de todo, Europa tiene una deuda histórica con el Tercer Mundo, ya que, gracias a él y a sus bien explotados y saqueados recursos, pudo adquirir el desarrollo económico que la caracteriza. Su capacidad de trabajo, su disciplina, su orden y su cultura deben entrar al servicio de la compensación a las naciones subdesarrolladas. Eso, o verse avasallada por la venganza de la historia.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Aunque la idea de la unificación europea existe desde la época del Renacimiento, los intentos efectivos cristalizaron hasta después de la Segunda Guerra Mundial. El Benelux, la CECA, el Mercado Común y la Comunidad Económica Europea llevaron a la Unión Europea, nacida en Maastricht. Aunque los esfuerzos se han encaminado a suprimir barreras fronterizas, tener una moneda única, crear un Parlamento y un Banco Central Europeos, el aspecto económico es el motivo fundamental de toda esta actividad.

La Unión Europea desea convertirse en el bloque económico más grande e influyente del orbe, pero para ello debe basar su destino en una firme unión ampliamente participada por sus ciudadanos, con fuertes lazos en sus flancos sudoriental y mediterráneo. Lo que está en juego es el destino de un conglomerado de pueblos diversos y de lenguas y culturas particulares.

SEGUNDA.- El gran problema de Europa, para lograr su unificación, es convertirse de una Europa de consumidores en una Europa de ciudadanos. También después de la Segunda Gran Guerra, el flujo de inmigrantes para ocupar los trabajos dejados por los cientos de miles de muertos empezó y gradualmente fue aumentando. Pero en los últimos años, entre la gran pobreza y hambruna que prevalece en países de Africa y Asia; el derrumbe del sistema soviético que mostró al

mundo la extrema miseria en que vivían los pueblos a él pertenecientes y las guerras civiles y étno-religiosas que resaltan el resurgimiento de nacionalidades, la invasión a Europa occidental, Tierra Prometida por sus múltiples oportunidades y riquezas, se convirtió en pesadilla para pueblos y gobiernos.

TERCERA.- La situación de estos inmigrantes legales e ilegales, asilados y refugiados, debe ser mejor que la que tenían en sus países de origen, pero indudablemente, en la Unión Europea son verdaderos parias, ubicados en los estratos más bajos de la escala social y sujetos a la agresión de sus forzados anfitriones que abusan de la necesidad que de subsistir tienen aquéllos. El miedo a los extranjeros y la recesión económica que produce desempleo, han llevado a la población a rechazar a los inmigrantes y a que reaparezcan los nefastos movimientos xenofóbicos y racistas.

CUARTA.- En forma genérica, a estos inmigrantes se les empezó a llamar "refugiados". Sin embargo, el término sólo debe aplicarse a quienes viven en temor de persecución política si regresan a su país de origen. Las Naciones Unidas han precisado en su Convención sobre Refugiados del 28 de julio de 1951, que sólo se considera como tales a aquellos que sufrieron persecuciones durante la Segunda Guerra Mundial.

QUINTA.- A los emigrantes que dejan sus países para buscar una vida mejor y más digna y que hoy en día desbordan las fronteras de los

países ricos, se les debe dar una denominación que no lleve implícitos ni el asilo ni el refugio, por lo que el llamarlos "emigrantes económicos" resulta adecuado, tal y como se ha venido haciendo últimamente.

SEXTA.- Las Naciones Unidas establecieron una Organización Internacional de Refugiados (OIR) el 5 de diciembre de 1946, que se encargó de repatriar y proporcionar ayuda a los millones de refugiados producidos por la conflagración mundial. El 1º de enero de 1951, fue sustituida por el Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR) cuya actividad ha sido eficacísima salvando vida y llamando la atención del mundo al problema de los refugiados, a tal grado de haber obtenido en dos ocasiones el Premio Nobel de la Paz. Además, operativamente, el ACNUR participa en cuanta zona conflictiva se presenta, ayudando a los desplazados y procurando lograr su repatriación.

SÉPTIMA.- Otros organismos internacionales participan en el problema de las migraciones: Las Comisiones de Población y de Asuntos Sociales, dependientes del Consejo Económico y Social; la Organización Mundial del Trabajo (OIT); la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); la UNESCO; el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas; la Comisión de Derechos Humanos y la Comisión Jurídica Internacional. Cada uno en su ámbito de competencia, estos organismos tienen que ver con la atención al problema mundial de los emigrantes.

OCTAVA.- La reglamentación internacional sobre el tema de los emigrantes se encuentra contenida en los artículos 55, 57, 58, 59, 60, 62, 63 y 68 de la Carta de las Naciones Unidas. Además existe la Declaración sobre los Derechos Humanos que se debe aplicar a los que nos son nacionales del país en que viven.

NOVENA.- Existen dos instrumentos jurídicos internacionales, que son el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que reglamentan actualmente la situación de los extranjeros, dando lugar a que el Comité de Derechos Humanos intervenga en defensa de particulares a quienes se hayan violado esos derechos, pudiendo formular recomendaciones sobre cómo dar mejor cumplimiento a los Pactos en la legislación y la práctica nacionales.

DÉCIMA.- La política internacional influye también en el problema. En la Unión Europea, que viene a ser el destino final de los emigrantes, se debate hasta el concepto de asilo y se pretenden imponer medidas restrictivas para limitar o hasta evitar la llegada de más inmigrantes. Existe ya una nueva cortina en Europa, un nuevo muro que pretende mantener fuera a los emigrantes económicos. Y cada vaivén político que se da en Europa ocasiona presiones cada vez más complejas de resolver.

DÉCIMA PRIMERA.- Es necesario que Europa enfrente la incorporación de la política social en la que sitúan las acciones y servicios directos a los refugiados, en el marco de una política global en la que quede interrelacionada con la política de derechos humanos y de cooperación al desarrollo dirigida a incidir directamente sobre las causas que generan la huida involuntaria en los países de origen.

DÉCIMA SEGUNDA.- Cada país de la Unión Europea está buscando, en lo individual, las medidas adecuadas para contolar el problema migratorio. La situación especial que se vive en cada uno de ellos los fuerza a implementar reglamentaciones que procuran conciliar sus problemas nacionales con los de la inmigración. No obstante, algunos elementos básicos son comunes a los planes que se pretenden en todos esos países. El respeto de los derechos humanos, la observancia del "Non-refoulement" y un buen trato a los desplazados deben ser los principales elementos de protección que contemplen dichos planes. La vinculación con las negociaciones por la paz y los planes de desarrollo asocian la protección con la búsqueda de soluciones duraderas.

DÉCIMA TERCERA.- Se ha dado en llamar "neofascismo" principalmente por los medios de comunicación, a lo que es simplemente un racismo feroz. El fascismo fue una doctrina política propiciada por la gran burguesía financiera europea ante la amenaza del socialismo. Su sustrato ideológico era la corporativización de la

sociedad y su culto a las grandes concentraciones, a los uniformes, a los desfiles militares, a los saludos y emblemas, formaron parte de una parafernalia que sólo se pudo dar en la Europa de los años treinta y cuarenta. La existencia del caudillismo y la exaltación del nacionalismo que produjo un partido único, aunados a la crisis del capitalismo imperialista, a un socialismo y a la aguda lucha de clases, hacen inconcebible al fascismo fuera de estas condiciones.

DÉCIMA CUARTA.- Lo que sí existe en la actualidad es un "fascismo atípico" que controla y manipula a través de la tecnología, a las naciones subdesarrolladas. La alianza entre las grandes empresas y los gobiernos; el uso de este poder en los asuntos internacionales y la utilización de una ideología de democracia mesiánica y nacionalista, buscan la hegemonía del poder económico mundial.

DÉCIMA QUINTA.- La tan buscada unificación europea enfrenta serios problemas, de los cuales el de la inmigración no es de los menos importantes, por haber propiciado el auge de partidos políticos de ultraderecha; la aparición de peligrosos demagogos y el considerable aumento del racismo y de la intolerancia en contra de los inmigrantes. Además, el resurgimiento de las nacionalidades hasta extremos casi tribales, incide negativamente en las posibilidades de unificación.

DÉCIMA SEXTA.- El egoísmo de las naciones europeas cuando sus intereses particulares están en juego; la "euro-esclerosis" de ciertos organismos burocráticos como el Parlamento Europeo; el desgano para

intervenir eficazmente en los conflictos bélicos que se dan en el continente; los grandes problemas ocasionados por el desmembramiento soviético y la futura hegemonía de Alemania reunificada son circunstancias que, a no dudarlo, inciden en el proceso unificador y hacen peligrar su realidad, no obstante aparentes avances como fue la implementación del Euro.

DÉCIMA SÉPTIMA.- A pesar de las intenciones de los gobiernos y de las medidas adoptadas, los habitantes del continente europeo son quienes dirán la última palabra respecto a la unificación de sus países. Y la opinión de ellos está influenciada por nacionalismos históricos siempre presentes; por el miedo a los extranjeros y a su influencia en las estructuras sociales; por las condiciones económicas que se den y su influencia en el empleo. La ultra derecha y la xenofobia se han infiltrado en gran parte de la población y ello no ayudará a los procesos unificadores.

DÉCIMA OCTAVA.- La carencia de una reglamentación adecuada para el problema de los inmigrantes es hoy en día el gran problema jurídico de Europa. Y no es con medidas unilaterales e individualistas como cada Estado podrá resolverlo. La solución debe ser implementada por el organismo internacional con posibilidades reales de lograrlo. Son las Naciones Unidas las que deben proporcionar la nueva reglamentación que la situación exige y cada una de las naciones

involucradas aceptarla. Eso o continuar en el caos social y económico que puede llevar a una catástrofe de niveles incalculables.

DÉCIMA NOVENA.- Para llegar a esa reglamentación adecuada, la comunidad internacional ha de convertirse en la única garantía de la protección y sobrevivencia de los inmigrantes. Debe contemplarse la problemática globalmente, generando políticas de actuación para salvaguardar los derechos de los inmigrantes. El desafío de estas inmigraciones requiere encarar tanto las causas que, en los países de origen, provocan el fenómeno, como las condiciones en que se da el asilo en los países de acogida. Todo ello conduce a la necesidad de responder al desafío no sólo de garantizar las condiciones de vida de los inmigrantes sino de implementar estrategias más directas de prevención, en cuyo marco la promoción del desarrollo se sitúa como un factor de primer orden.

VIGÉSIMA.- Una política global debe evitar que la situación se deteriore hasta el punto de que la gente se vea obligada a huir. Debe satisfacer las necesidades de las personas en materia de protección y asistencia durante la huída y en el asilo. Así mismo, debe procurar encontrar una solución a los problemas y contribuir a la seguridad y bienestar de los refugiados en las primeras fases de la repatriación o en el asentamiento. Una política global lleva, tanto a la creación de mecanismos y servicios de acogida y atención a los refugiados como al

diseño de planes de cooperación internacional dirigidos a potenciar la paz y el desarrollo de los países generadores de los flujos migratorios.

VIGÉSIMA PRIMERA.- La responsabilidad histórica de los países ricos no puede ser olvidada. Es necesario el establecimiento de leyes más acordes con la figura internacional del emigrante económico que lo es por la explotación secular de la que ha sido objeto su país de origen. La comunidad internacional tiene la obligación de garantizar la protección y salvaguarda de los derechos humanos de los emigrantes, tanto desde la perspectiva de los países de origen, como los de acogida. El desafío a conciliar es entre legalidad y legitimidad.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

Libros

ABC de las Naciones Unidas, Nueva York, Departamento de Información Pública, 1995.

Antokoletz, Daniel, *Tratado de Derecho Internacional Público*, Buenos Aires, La Facultad, 1951.

Aportaciones positivas de los inmigrantes, Paris, UNESCO, 1955.

Argullol, Rafael y Trías, Eugenio, *El cansancio de Occidente*, México, Ediciones Destino, 1992.

Arnaiz Amigo, Aurora, *Ciencia política*, México, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa S.A., 1984.

Bello, Andrés, *Derecho Internacional I*, Caracas, Ministerio de Educación, 1954.

Burckhardt, Jacob, *La cultura del Renacimiento en Italia*, tr. Jaime Ardal, Barcelona, Iberia S.A., 1951.

Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, Nueva York, Oficina de Información Pública de las Naciones Unidas, 1962.

Cassigoli, Armando, *Antología del Fascismo Italiano*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1976.

De Vega García, Pedro, *Estudios políticos constitucionales*, México, UNAM, 1980.

Diccionario Enciclopédico Hispanoamericano, Barcelona, Editorial Montaner y Simón, s.f.

Diena, Julio, *Derecho Internacional Público*, Barcelona, Editorial Bosch, 1948.

Estadísticas de la migración: definiciones, métodos, clasificaciones, Ginebra, Oficina Internacional de Trabajo, 1932. (Serie N)

- Fiore, Pascual, *Tratado de Derecho Internacional Público*, Madrid, Góngora Editores, 1884.
- Frers, Ernesto, *¿Qué es Europa? De las comunidades a la Unión Europea*, Madrid, Mondadori España S.A., 1989.
- Informe del Comité de Derechos Humanos*, vols. I y II, Nueva York, Asamblea General- Documentos Oficiales, 1996.
- Kaminsky, Catherine y Kruk, Simon, *Le nouvel ordre international*, Paris, Presses Universitaires de France, 1993.
- Knapp, Viktor, *Federalismo europeo*, t.I, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1979, (Regímenes Socialistas).
- Ladame, Paul A., *Le role des migrations dans le monde libre*, Ginebra, Librairie E. Droz, 1958.
- López C., Francisco, *Origen y evolución del liberalismo europeo*, México, UNAM, 1997, (Textos universitarios).
- Loyo, Gilberto, *La presión demográfica*, México, Centro de Estudios Sociales, El Colegio de México, 1939. (La Jornada, n. 4)
- Mandel, Ernest, *Concentración internacional de capitales y supranacionalidad*, La Habana, Cuadernos de Política, 1969.
- Niboyet, *Derecho Internacional Público*, México, Editora Nacional, 1960.
- Niemeyer, Theodor, *Derecho Internacional Público*, 3ª ed., Barcelona, Editorial Labor S.A., 1940.
- Odio Benito, Elizabeth, *Revista judicial*, San José de Costa Rica, año X, n. 34, sep. 1985.
- Ovilla Mandujano, Manuel, *Teoría política*, México, Editorial Gloman S.C.-Academia de Derecho Contemporáneo, 1989.
- Pichot, Alberto Raúl, *Enciclopedia Jurídica, Voz Migraciones*, Cap. VIII, Buenos Aires, 1954.
- Problemas relativos a las estadísticas de migración*, Nueva York, ONU, 1949.

- Poulantzas, Nikos, *Fascismo y dictadura*, México, Editorial Siglo XXI, 1974.
- Recaséns Siches, Luis, *Tratado General de Sociología*, México, Editorial Porrúa S.A., 1956.
- Rossell, Mauricio y Aguirre, Pedro, *La Unión Europea, evolución y perspectivas*, México, Editorial Diana, 1994.
- Rousseau, Charles, *Derecho Internacional Público*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1957.
- Salazar Mallén, Rubén, *El Estado Corporativo Fascista*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1997.
- Seara Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, México, Editorial Porrúa S.A., 1983.
- Serra Rojas, Andrés, *Problemas Políticos del Mundo Moderno*, México, Manuel Porrúa S.A., 1958.
- Szekely, Alberto, *Instrumentos fundamentales de Derecho Internacional Público*, 4v., México, UNAM, 1989.
- Toffler, Alvin, *El cambio de poder*, Barcelona, Plaza y Janés, 1990.
- Tunkin, G. I., *El Derecho y la Fuerza en el Sistema Internacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989. 2v.
- Verdross, Alfred, *Derecho Internacional Público*, Madrid, Aguilar, 1957.
- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Year Book of the United Nations*, Nueva York, Office of Public Information, 1996.

Hemerografía

- Anders, Michael, "Germany has Ways of Making Foreigners Leave", *Agence France Presse*, 21 sep. 1995.

- Armocida, Roberto, "Pide el Papa apoyo a inmigrantes", *Reforma*, México, 21 nov. 1997, Sección Internacional.
- Ascarelli, "German Industry Official Cites Problems Created for Country by Exporting Jobs", *Wall Street Journal*, Nueva York, 30 jun. 1995.
- "Asumen congresistas de Padania", *Reforma*, México, 10 nov. 1997.
- Attali, Jacques, "La guerra yugoslava puede cambiar la geografía europea", *Novedades*, México, 6 sep. 1992.
- Avelar Villegas, Lourdes, "Organización jurídica y social de los menonitas", *Revista de la Escuela de Derecho de Durango*, Durango, nº 5, enero-junio 1977.
- Ball, Robert, "Fixed Ideas", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 33, 16 ago. 1993, p. 17.
- Benjamin, Daniel, "Hate", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 47, 23 nov. 1992, p. 24-26.
- , "Testing the Euro-Waters", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 22, 1º jun. 1992, p. 40-41.
- Bird, Maryann, "A Date with Destiny", *Time International-Latin American Edition*, Nueva York, Time Inc., v. , 22 sep. 1977, p. 25
- Branegan, Jay, "Yes, but...", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 22, 31 mayo 1993, p. 10-12.
- , "Not Love but Necessity", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 35, 30 ago. 1993, p. 18.
- , "Safety Net or Noose?", *Time International*, Nueva York, Time Inc. N. 44, 1º nov. 1993, p. 16-17.
- , "Let Down the Drowbridge", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 4, 24 ene. 1994, p. 14-15.
- , "Apathy - Who Cares", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 24, 13 jun. 1994, p. 24.
- , "Euroesclerosis (Again)", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 27, 5 jul. 1993, p. 38.

- Burke, Justin, "Ethnic Germans Seek to Readjust Europe's Postwar Teutonic Plate", *Christian Science Monitor*, 27 ago. 1995.
- Carney, James, "Russia to the Rescue", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 27, 6 jul. 1992, p. 23.
- "Causa polémica ley migratoria en Francia", *Reforma Internacional*, México, 27 nov. 1997.
- Chalmers, John, "Anger Smoulders on, after Paris Suburb Rampage", *Reuters North American Wire*, 9 jun. 1995.
- , "France May Seek to Delay Schengen Implementation", *Reuters*, 12 jun. 1995.
- Chun-Eoan, Howard G., "Get out of Here", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 34, ago. 1991, p. 16.
- Deane, John, "Keeping Track of the Illegal Immigrants", *Press Association Newsfile*, 12 ago. 1995.
- Dejevsky, Mary, "Anger over Deportations", *The Independent*, 26 ago. 1995.
- Edwards, Adrian, "Germany's Kohl Says Vietnam Repatriation Delayed", *Reuters*, 17 nov. 1995.
- Elson, John, "Ogata's Angels", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 17, 23 oct. 1995, p. 37.
- "Empaña el racismo imagen de España", *Reforma*, México, 20 mar. 1994.
- "Euro-Foreigners Have Right to Vote in Berlin Municipal Poll", *Agence France Presse*, 20 oct. 1995.
- Feldbrugge, F.J.M., "Criminal Law and Traditional Society: The Role of Soviet Law in the Integration of Non-Slavic Peoples", *Review of Socialist Law*, Leyden, v.3, nº 1, mar. 1977.
- Fleiner, Gerster, "Minorities; New Development in Humanitarian Law: A Challenge to the Concept of Sovereignty", *International and Comparative Law Quarterly*, Londres, v. 34, 2ª parte, abr. 1985.

- Geiger, Erik, "Violence Grows in German Schools", *San Francisco Chronicle*, San Francisco, 3 mayo 1995.
- , "Vietnamese in Germany Wait to be Sent Home", *San Francisco Chronicle*, 22 jun. 1995.
- "German Minister Suggests AIDS Test for Refugees", *Reuters*, 1º ago. 1993.
- "German Town Breaks Link with French Town won by Far Right", *Agence France Presse*, 21 jun. 1995.
- Graff, James L., "The Bad Old Days", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 38, 20 sep. 1993, p. 27.
- Grönfors, M., "Police Perception for Social Problemas and Clients: The Case of the Gypsies in Finland", *International Journal of the Sociology of Law*, Londres, v. 9, nº 4, nov. 1981.
- Gumbel, Andrew, "Illegal Migrants Reach EU Havens Via Italy", *The Independent*, 20 mayo 1995.
- Helm, Sara, "Germany and France Plot Road to Closer Union", *The Independent*, 16 nov. 1995.
- Hornblower, Margot, "Sadly, the Caravan Moves on", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 4, 24 ene. 1992, p. 8.
- Hyvönen, Veikko O., "The legal Status of the Lapps in Land and Water Law", *Scandinavian Studies in Law*, Estocolmo, v. 23, 1979.
- Islam, M. Rafigil, "The Tamil Separatism in Sri Lanka: Some Factors Undermining the Claim", *Netherlands International Law Review*, La Haya, v. XXXIII, nº 1, 1986.
- Jackson, James O., "Can this Marriage be Saved?", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 27, 6 jul. 1992, p. 22.
- , "Born There, Burned There", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 24, 14 jun. 1993, p. 18-19.
- , "Next Contender, Please", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 47, 22 nov. 1993, p. 28.

- Juster, Jean, "The Legal Conditions of the Jews under the Visigothic Kings. Part I", *Israel, Law Review*, Jerusalem, v. II, nº 2, abril 1976.
- , "The Legal Conditions of the Jews under the Visigothic Kings. Part II", *Israel, Law Review*, Jerusalem, v. II, nº 3, julio 1976.
- Kirkpatrick, Jeane, "La Unión Europea es una realidad", *Novedades*, México, 14 nov. 1993, Sección A, p. 12.
- Kohan, John, "Holding Russia's Fate in his Hands", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 49, 7 dic. 1992, p. 26-27.
- Kramer, Michael, "The Case for Expanding NATO", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 20, 22 mayo 1995, p. 21.
- López Barajas, José María, "El sí de Austria", *Reforma*, México, 13 jun. 1994, p. 12-A.
- "Lower Saxony: Illegal Decree on Reduction of Allowance to War Refugees Still Being Applied", *The Migration News Sheet*, 25 ene. 1997.
- Lovell, Jeremy, "EU Strikes Key Accord with Morocco", *Reuters*, 11 nov. 1995.
- "Main Bills in Queen's Speech Programme", *Press Association Newsfile*, 22 nov. 1995.
- Mason, Trevor, "Howard Promises Fair but Firm Action on Assylum Seekers", *Press Association Newsfile*, 20 nov. 1995.
- "Massive German Border Patrol Increase, Cuts Illegal Immigration", *Deutsche Press-Agentur*, 27 ago. 1995.
- Marshall, Matt, "Bonn's Plan to Make Foreign Builders Raise Wages, Sparks Outcry", *Wall Street Journal Europe*, 15 ago. 1995.
- , "German's Jobless Growth Creates Deep Split on its Causes and Solutions", *Wall Street Journal*, 8 sep. 1995.
- Mc Evoy, Janet, "EU to Seek Remedy to Trade in Flesh", *Reuters North American Wire*, 28 nov. 1995.

- Michaels, Marguerite, "Crime and Punishment", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 51, 20 dic. 1993, p. 27.
- , "Up with... Fascists?", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 49, 6 dic. 1993, p. 28.
- , "Sending Hate by Mail", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 51, 20 dic. 1993, p. 27.
- Miguel Zaragoza, Juan de, "Regionalización y minorías en el área del Consejo de Europa", *Documentación Administrativa*, Madrid, nº 169, enero-marzo 1976.
- Millward, David, "Sham Marriage Racket Revealed", *Daily Telegraph*, 29 jul. 1995.
- Miralles Sangro, Pedro Pablo, "Los pilares del derecho de extranjería en España", ponencia presentada en el XXI Seminario de la Academia Mexicana de Derecho Internacional Privado y Comparado A.C., Chihuahua, 9 oct. 1997.
- Moody, John, "The Indignity of Labor", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 37, 13 sep. 1993, p. 32.
- , "Ready or not, he's Back", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n.43, 25 oct. 1993, p. 25.
- Morrow, Lance, "I Cherish a Certain Hope", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 31, 3 ago. 1992, p. 33-34.
- Nash, Nataniel, "Off a German Shore, Their Lives Lie at Anchor", *New York Times*, 11 sep. 1995.
- Nollan, Bruce W., "Europe Slams the Door", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 29, 19 jul. 1993, p. 16-19.
- , "NATO plus Three", *Time International*, Nueva York, Time Inc., v. 150, n. 2, 14 jul. 1997.
- Oyog, Angeline, "France: Religion: Arabs, Muslim United, Fearful of Backlash", *Inter Press Service*, 25 sep. 1995.
- Painton, Frederick, "The Spreading Stain", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 47, 22 nov. 1992, p. 27.

- , "Hugs, but not Kisses", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 14, 14 abr. 1994, p. 18.
- Pocyat, Juliette, "La libre circulación de personas dentro del Mercado Común", en *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, Ginebra, IX, v. 2, dic. 1968.
- Pullella, Philip, "Controversial Immigration Decree Divides Italy", *Reuter European Community Report*, 19 nov. 1995.
- Purnell, Sonia, "Number of Illegal Migrants Doubles", *Daily Telegraph*, 20 jun. 1995.
- Rechetov, Y.M., "Minority Rights in Contemporary International Law", *Revue Hellenique de Droit International*, Atenas, año 31, nº 1-4, 1978.
- "Recuerdan en Alemania caída del Muro de Berlín", *Reforma*, México, 10 nov. 1997.
- Rosemblum, Mort, "Fear, Racial Crime Deepen as Immigrants Redefine Continent", *The Detroit News*, 13 nov. 1995.
- Rudolph, Barbara, "Desperate Measures", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 31, 2 ago. 1993, p. 19.
- Sancton, Thomas, "Point Man for Tough Times", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 26, 28 jun. 1993, p. 20-21.
- , "Sparks of Mutual Hostility", *Time International*, Nueva York, Time Inc., nº 47, 22 nov. 1993, p. 42-43.
- Sharma, Visnú D., "The Expulsion of the Ugandan Asians", *The International and Comparative Law Quarterly*, Londres, v. 23, 2ª parte, abr. 1974.
- "Schengen: France Keeps its Guard up", *Transport Europe*, 20 jul. 1995.
- Strobe, Talbott, *Time International*, Nueva York, Time Inc., v. 150, n. 2, 14 jul. 1997, p. 27.
- "The Circle of Hate Widens", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 49, 7 dic. 1992, p. 12.

- "Tougher German Assylum Laws Face a Constitutional Court Challenge", *Deutsche Presse-Agentur*, 21 nov. 1995.
- "Turkish Businesses Firebombed in Germany", *Reuters*, 27 ago. 1995.
- Ungehever, Frederick, "Maastricht or Bust", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 35, 31 ago. 1992, p. 32.
- Usher, Roth, "At Work on a New Right", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 21 ago. 1995, p. 16-17.
- Vukas, Budislav, "La proposition yougoslave d'une déclaration sur les droits des minorités nationales, ethniques et religieuses", *Annuaire Française de Droit International*, Paris, v. XXV, 1979.
- Waddington, Richard, "Euro-Mediterranean Meeting Agrees Immigration Pact", *Reuters European Community Report*, 27 nov 1995.
- Weber, Jude, "Italy Hard-Right Demands all Illegal Immigrants Out", *Reuter European Community Report*, 14 nov. 1995.
- Widgren, Jonas, "Multilateral Cooperation to Combat Trafficking in Migrants and the Role of International Organizations", *The Economist*, 5 ago. 1995.
- Widman, Miriam, "Foreign Workers: Germany Struggles. Efforts to Cut Costs Colide with War on Joblessness", *International Herald Tribune*, 2 oct. 1995.
- Whitney, Craig, "Rightists Play Immigrant Card in French Town", *New York Times*, 16 jun. 1995.
- Zagorin, Adam, "A Sea of Troubles", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 24, 15 jun. 1992, p. 28.
- Zorne, Tone, "El gobierno de Austria y las minorías nacionales", *Política Internacional*, Belgrado, Año Vigésimo Noveno, nº 667, 20-I, 1978.

- "Tougher German Assylum Laws Face a Constitutional Court Challenge", *Deutsche Presse-Agentur*, 21 nov. 1995.
- "Turkish Businesses Firebombed in Germany", *Reuters*, 27 ago. 1995.
- Ungehever, Frederick, "Maastricht or Bust", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 35, 31 ago. 1992, p. 32.
- Usher, Roth, "At Work on a New Right", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 21 ago. 1995, p. 16-17.
- Vukas, Budislav, "La proposition yougoslave d'une déclaration sur les droits des minorités nationales, ethniques et religieuses", *Annuaire Française de Droit International*, Paris, v. XXV, 1979.
- Waddington, Richard, "Euro-Mediterranean Meeting Agrees Immigration Pact", *Reuters European Community Report*, 27 nov 1995.
- Weber, Jude, "Italy Hard-Right Demands all Illegal Immigrants Out", *Reuter European Community Report*, 14 nov. 1995.
- Widgren, Jonas, "Multilateral Cooperation to Combat Trafficking in Migrants and the Role of International Organizations", *The Economist*, 5 ago. 1995.
- Widman, Miriam, "Foreign Workers: Germany Struggles. Efforts to Cut Costs Colide with War on Joblessness", *International Herald Tribune*, 2 oct. 1995.
- Whitney, Craig, "Rightists Play Immigrant Card in French Town", *New York Times*, 16 jun. 1995.
- Zagorin, Adam, "A Sea of Troubles", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 24, 15 jun. 1992, p 28.
- Zorne, Tone, "El gobierno de Austria y las minorías nacionales", *Política Internacional*, Belgrado, Año Vigésimo Noveno, nº 667, 20-I, 1978.

- "Tougher German Assylum Laws Face a Constitutional Court Challenge", *Deutsche Presse-Agentur*, 21 nov. 1995.
- "Turkish Businesses Firebombed in Germany", *Reuters*, 27 ago. 1995.
- Ungehever, Frederick, "Maastricht or Bust", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 35, 31 ago. 1992, p. 32.
- Usher, Roth, "At Work on a New Right", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 21 ago. 1995, p. 16-17.
- Vukas, Budislav, "La proposition yougoslave d'une déclaration sur les droits des minorités nationales, ethniques et religieuses", *Annuaire Française de Droit International*, Paris, v. XXV, 1979.
- Waddington, Richard, "Euro-Mediterranean Meeting Agrees Immigration Pact", *Reuters European Community Report*, 27 nov 1995.
- Weber, Jude, "Italy Hard-Right Demands all Illegal Immigrants Out", *Reuter European Community Report*, 14 nov. 1995.
- Widgren, Jonas, "Multilateral Cooperation to Combat Trafficking in Migrants and the Role of International Organizations", *The Economist*, 5 ago. 1995.
- Widman, Miriam, "Foreign Workers: Germany Struggles. Efforts to Cut Costs Colide with War on Joblessness", *International Herald Tribune*, 2 oct. 1995.
- Whitney, Craig, "Rightists Play Immigrant Card in French Town", *New York Times*, 16 jun. 1995.
- Zagcrin, Adam, "A Sea of Troubles", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 24, 15 jun. 1992, p. 28.
- Zorne, Tone, "El gobierno de Austria y las minorías nacionales", *Política Internacional*, Belgrado, Año Vigésimo Noveno, nº 667, 20-I, 1978.

- "Tougher German Assylum Laws Face a Constitutional Court Challenge", *Deutsche Presse-Agentur*, 21 nov. 1995.
- "Turkish Businesses Firebombed in Germany", *Reuters*, 27 ago. 1995.
- Ungehever, Frederick, "Maastricht or Bust", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 35, 31 ago. 1992, p. 32.
- Usher, Roth, "At Work on a New Right", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 21 ago. 1995, p. 16-17.
- Vukas, Budislav, "La proposition yougoslave d'une déclaration sur les droits des minorités nationales, ethniques et religieuses", *Annuaire Française de Droit International*, Paris, v. XXV, 1979.
- Waddington, Richard, "Euro-Mediterranean Meeting Agrees Immigration Pact", *Reuters European Community Report*, 27 nov 1995.
- Weber, Jude, "Italy Hard-Right Demands all Illegal Immigrants Out", *Reuter European Community Report*, 14 nov. 1995.
- Widgren, Jonas, "Multilateral Cooperation to Combat Trafficking in Migrants and the Role of International Organizations", *The Economist*, 5 ago. 1995.
- Widman, Miriam, "Foreign Workers: Germany Struggles. Efforts to Cut Costs Colide with War on Joblessness", *International Herald Tribune*, 2 oct. 1995.
- Whitney, Craig, "Rightists Play Immigrant Card in French Town", *New York Times*, 16 jun. 1995.
- Zagorin, Adam, "A Sea of Troubles", *Time International*, Nueva York, Time Inc., n. 24, 15 jun. 1992, p. 23.
- Zorne, Tone, "El gobierno de Austria y las minorías nacionales", *Política Internacional*, Belgrado, Año Vigésimo Noveno, nº 667, 20-I, 1978.