
Refugiados y ciudadanos en la Comunidad Europea

*Raúl Villanueva Lara**

¿Qué es un refugiado?

El concepto está definido por la Convención de Ginebra y el Protocolo de 1967 de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados. Según estos instrumentos internacionales, el término se aplica a toda persona 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, a causa de dichos temores, o no quiera acogerse a la protección de tal país...” y decida acogerse a la de otras naciones.

Clarificar el concepto se ha convertido hoy en uno de los principales objetivos de los gobiernos de Europa Occidental, y más concretamente de los de la Comunidad Europea (CE).¹

El endurecimiento de los gobiernos es paralelo al rechazo social. Las principales causas de esa actitud, justificada o no, son los refugiados que resultan onerosos para los contribuyentes y acaparan sus beneficios sociales, la mayoría sólo busca mejores condiciones de vida, quitan puestos de trabajo y no siempre mantienen una conducta correcta.

El problema de los desplazamientos masivos de refugiados, económicos y políticos, experimentado en otros momentos de la historia, adquiere hoy —junto a su permanente dramatismo vital— una nueva significación ya que cuestiona una forma de entender los derechos del hombre y ciertas características del Estado nacional moderno.

Deberá analizarse la figura del refugiado como la categoría en la que se pueden vislumbrar las formas de una comunidad política futura; la polémica

* Cónsul de segunda, encargado de la sección consular, Embajada de México en Alemania.

¹ (N. del E.) Unión Europea desde el 1 de noviembre de 1993, con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht.

de la inmigración y el derecho de asilo en el caso sintomático de *Alemania*, y las conflictivas relaciones entre culturas, necesidades y derechos.

La invasión que hace temblar a Europa

Europa se debate ante la amenaza de la inmigración exterior, un fenómeno tan antiguo como el mundo y que todas las generaciones creen sufrir como nadie. Los ricos de esta tierra se sienten acosados por el miedo a tener que compartir al menos parte de los sinsabores que la existencia depara a los miserables de otros continentes y regiones.

Aunque sólo sea el constante recuerdo de estas tragedias que evoca su presencia en nuestras calles. Este miedo hace tomar medidas a Europa, que ponen en peligro esas propias esencias europeas que dicen querer proteger contra la *Überfremdung*, la hiperextranjerización/infiltración extranjera. Las sociedades ricas tienen miedo.

La reacción de los gobiernos es en todos los casos la misma, tan titubeante hacia los autores de los actos de vandalismo como implacable hacia las víctimas: imposición de visados, cierre de fronteras, detención, criminalización y expulsión de inmigrantes ilegales.

Los gobernantes reaccionan consecuentemente. Los grupos racistas y xenófobos consiguen así sus primeras victorias políticas. Jamás, desde la derrota del fascismo en Europa, tuvieron estos grupos tanta influencia como hoy en la política de los gobiernos democráticos. Los Estados quieren mantener un mínimo de humanidad y respetabilidad.

Las barreras físicas no podrán frenar estas nuevas migraciones de desesperados que ya se perfilan como las mayores de este siglo en el continente europeo, al margen de las deportaciones forzosas de Stalin antes y después de la segunda guerra mundial y la emigración al nuevo mundo. La explosión demográfica en el Magreb y en Egipto, la miseria rampante en el África Subtropical, los conflictos bélicos apenas en el Cáucaso, la guerra balcánica y el hundimiento de Rusia en el caos social y económico son algunos de los principales focos de este movimiento de masas que sólo puede frenarse en sus puntos de origen.

El recién fallecido Willy Brandt pasó los últimos años de su vida predicando en el desierto cuando recordaba una y otra vez ante estadistas, políticos y financieros que se estaba acabando el tiempo disponible para buscar fórmulas de viabilidad para la existencia de cientos de millones de seres en el llamado hemisferio sur.

Refugiados de guerras, exiliados políticos o emigrantes económicos son tres términos con los que se intenta diferenciar de forma maniquea situaciones existenciales idénticas. Todos huyen de sus lugares de origen para sobrevivir o, en los mejores casos, alcanzar un nivel de dignidad innegable a cualquier ser humano.

Puede que el tiempo ya se haya acabado, al menos para reducir la presión migratoria en el Magreb, donde decenas de millones de jóvenes entran estos años en edad laboral sin la mínima esperanza de lograr un empleo en sus lugares de origen. También parece tarde para impedir que millones de gitanos, procedentes de los países balcánicos más deprimidos, tomen una y mil veces, si es necesario, el camino hacia Centroeuropa, hacia los paraísos del mítico *Deutsche Mark* (marco alemán).

La miseria causada por la guerra, la infamia de sus dirigentes políticos o la incoherencia de los sistemas político-ideológicos reinantes en los países originarios de las migraciones, es la principal causa de este movimiento de población en las postrimerías del siglo xx. Los problemas políticos y sociales que surgen con estas oleadas migratorias son enormes y amenazan ya con corroer los pilares mismos de las democracias occidentales. Alemania es el caso más alarmante, tanto por la cifra de inmigrantes como por sus efectos sociales y políticos.

Ningún Estado europeo está libre de este peligro, magnificado por la crisis económica, el desmoronamiento del ideal europeísta y el resurgir de los nacionalismos agresivos.

Más allá de los derechos del hombre

En 1943 Hannah Arendt publicó en una pequeña revista hebrea en lengua inglesa *The Memorah Journal*, un breve pero significativo artículo titulado "We Refugees" (Nosotros los refugiados), al final del cual, luego de esbozar polémicamente el retrato del señor Cohen, el hebreo asimilado que después de haber sido 150% alemán, 150% vicnés, 150% francés, se da cuenta con amargura que *on ne parvient pas deux fois* (no se puede ser dos cosas a la vez), la autora invierte su condición de refugiada y de apátrida en la que vivía, para proponerla como paradigma de una nueva condición histórica. El refugiado que ha perdido todo derecho y que deja de querer asimilarse a toda costa a una nueva identidad nacional, para contemplar con lucidez su condición, consigue, a cambio de una segura impopularidad, una ventaja inestimable: "La historia ya no es, para él, un libro cerrado y la política deja de ser privilegio

de los gentiles. Sabe que la proscripción del pueblo hebreo en Europa fue inmediatamente seguida por la de la mayor parte de los pueblos europeos. Los refugiados expulsados de un país a otro representan la vanguardia de sus pueblos”.

Conviene reflexionar en el sentido de este análisis porque hoy, a exactamente 50 años de distancia, no ha perdido nada de actualidad. No sólo el problema se presenta, en Europa y fuera de ella, con renovada urgencia, sino que, ante la amenaza de un posible desmoronamiento del Estado-nación en general, ante la corrosión de las categorías jurídico-políticas tradicionales, el refugiado es, quizás, la única figura pensable del pueblo en nuestro tiempo y, la única categoría en la que hoy podemos vislumbrar las formas y los límites de una comunidad política futura.

La primera aparición de los refugiados como fenómeno de masas se produce a finales de la primera guerra mundial, cuando la caída de los imperios ruso, austrohúngaro y otomano, así como el nuevo orden creado por los tratados de paz, alteran profundamente el equilibrio demográfico y territorial de la Europa Centro-Oriental. En poco tiempo se desplazan de sus países 1 500 000 rusos blancos, 700 000 armenios, 500 000 húngaros, 1 000 000 de griegos, y cientos de miles de alemanes, húngaros y rumanos.

A estas masas en movimiento hay que añadir la situación explosiva determinada por el hecho de que casi 30% de las poblaciones de los nuevos organismos estatales creados por los tratados de paz basados en el modelo del Estado-nación (por ejemplo en Yugoslavia y en Checoslovaquia), constituían minorías que tuvieron que ser tuteladas mediante una serie de tratados internacionales (los denominados *Minority Treaties*), que con frecuencia se convirtieron en letra muerta. Algunos años después, las leyes raciales en Alemania y la guerra civil en España diseminaron por Europa un nuevo e importante contingente de refugiados.

Estamos acostumbrados a distinguir entre apátridas y refugiados, pero ni entonces ni hoy es fácil hacer la distinción entre estas dos figuras, aunque a primera vista pueda parecerlo. Desde el principio, muchos refugiados, que no eran técnicamente apátridas, prefirieron serlo antes que volver a su patria (es el caso de los hebreos polacos y rumanos que se encontraban en Francia o en Alemania al final de la guerra y, hoy, el de los exiliados políticos y el de todos aquéllos para quienes volver a la patria significa la imposibilidad de sobrevivir). Por otra parte, los refugiados rusos, armenios y húngaros fueron rápidamente desnacionalizados por los nuevos gobiernos soviético, turco, etcétera. Es importante subrayar que, a partir de la primera guerra mundial,

muchos Estados europeos empezaron a introducir leyes que permitían la desnaturalización y la desnacionalización de los propios ciudadanos.

No es éste el momento para rehacer la historia de los diferentes comités internacionales con los que los Estados, la Sociedad de las Naciones y, más tarde, la ONU trataron de afrontar el problema de los refugiados. El problema es que, cuando los refugiados ya no representan casos individuales, sino un fenómeno de masas (como sucedió entre las dos guerras y está sucediendo ahora), tanto estas organizaciones como cada uno de los Estados, a pesar de las solemnes invocaciones a los derechos inalienables del hombre, han demostrado ser incapaces no sólo de resolver el problema, sino incluso de afrontarlo en forma adecuada. El problema en su globalidad se dejó, por tanto, en manos de la policía y de las organizaciones humanitarias.

En el sistema del Estado-nación, los denominados derechos sagrados e inalienables del hombre se encuentran desprovistos de toda tutela en el momento mismo en el que ya no es posible configurarlos como derechos de los ciudadanos de un Estado. Cuando se reflexiona sobre ello, nos damos cuenta de que este problema ya está implícito en la ambigüedad del título mismo de la Declaración de 1789: *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, en el cual no está claro si los dos términos nombran dos realidades distintas o forman, por el contrario, una endiádis, en la que el primer término está siempre contenido en el segundo.

Que para una entidad como el puro hombre en sí no exista en la organización política del Estado-nación, ningún espacio autónomo, está demostrado en el hecho de que el estatuto de refugiado ha sido considerado siempre, incluso en los casos más positivos, como una condición provisional, que debe conducir a la naturalización o a la repatriación. Un estatuto estable del hombre en sí es inconcebible en el derecho del Estado-nación.

Es preciso separar decididamente el concepto de refugiado del de los derechos del hombre y dejar de considerar el derecho de asilo (además, ya en vías de drástica reducción en la legislación de los Estados europeos) como categoría conceptual en la cual inscribir el fenómeno. Hay que considerar al refugiado por lo que es, es decir, un concepto-límite que provoca la crisis radical de los principios del Estado-nación y, a la vez, allana el camino para una renovación impostergable de categorías conceptuales. De hecho, el fenómeno de la inmigración llamada ilegal en los países de la Comunidad Europea ha asumido (y asumirá cada vez más en los próximos años, con la llegada de los previstos 20 000 000 de inmigrantes de los países de la Europa Oriental) caracteres y proporciones como para justificar esta inversión de perspectiva. Lo que los Estados industrializados tienen ante sí hoy es una "masa de

residentes estables no-ciudadanos” que no pueden ni quieren ser naturalizados ni repatriados. Estos ciudadanos tienen con frecuencia una nacionalidad de origen pero, como prefieren no utilizar la protección de su Estado, se encuentran, como los refugiados, en la condición de apátridas de hecho.

El reto de la inmigración

Como respuesta a los cambios demográficos, muchos países industrializados alteraron sus políticas de inmigración en los años sesenta y setenta para permitir el ingreso de un mayor número de inmigrantes del Sur.

En 1965, Estados Unidos abolió las cuotas de origen nacional que favorecían a otros países industrializados, y en 1978 Canadá enmendó su Ley de Inmigración en el sentido de que no habría discriminación por país de origen.

Sin embargo, en vista de la magnitud de la migración potencial del Sur, unida a sus propios problemas de desempleo, algunos de los países receptores, sobre todo los europeos, están mucho más preocupados acerca del potencial de perturbación social. Se ha presentado bastante discriminación contra los trabajadores inmigrantes, no sólo en cuestiones de empleo, sino también en vivienda y derechos de bienestar.

La Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y los Miembros de sus Familias está abordando algunos de estos problemas. No obstante, en varios países europeos ha aumentado la presión en favor de la repatriación de inmigrantes desempleados.

En parte como respuesta a estas presiones, pero también como resultado de tendencias demográficas y con miras a proteger los niveles de vida de sus poblaciones, los países industrializados —en lo que efectivamente constituye un “mercado de compradores” para seleccionar inmigrantes— han ido estableciendo niveles cada vez más elevados de cualificación, otorgando preferencia a trabajadores altamente cualificados o a quienes traen capital consigo, o permitiendo el ingreso únicamente a refugiados políticos.

Trabajadores cualificados. Tradicionalmente, los trabajadores inmigrantes han sido uno de los peores pagados, y han tenido que realizar los empleos sucios, difíciles y peligrosos que los ciudadanos de los países más ricos rehúsan aceptar. Esto es particularmente cierto en lo que concierne a los inmigrantes ilegales. En Japón, por ejemplo, los inmigrantes ilegales provenientes de Filipinas y Bangladesh aceptan empleos en los sectores de construcción y manufactura que los japoneses rechazan.

Inversionistas. En la actualidad, la posición de los países industrializados les permite exigir no sólo trabajo sino también dinero. Por ejemplo, Canadá y Estados Unidos han estado otorgando preferencia a inversionistas.

Refugiados políticos. Ésta ha sido la principal categoría de migrantes junto con los que buscan la reunificación familiar. En promedio, los refugiados políticos superan en 10% a los inmigrantes por motivos económicos. En algunos países como Francia, Holanda, Noruega y Suecia, la proporción de refugiados políticos es mucho más alta. Los países que acogieron mayores cantidades de personas en busca de asilo fueron Alemania Federal, Estados Unidos y Francia. Muchos países industrializados son ahora mucho más selectivos en cuanto a quiénes aceptan en calidad de refugiados políticos.

Los controles de inmigración impiden a los trabajadores de países en desarrollo cruzar fronteras internacionales en busca de salarios más altos. Es evidente que el mercado internacional del trabajo no es libre. Es manejado y controlado por los países industrializados. Los habitantes de los países pobres no pueden aprovechar oportunidades en el exterior que permitirían igualar los rendimientos de acuerdo con capacidades y esfuerzos equivalentes. No obstante, las presiones de migración proseguirán a menos que avance el desarrollo en el Sur.

La oleada de refugiados

En 1991 había 17 000 000 de refugiados en el mundo, según Sadako Ogata, alto comisario para Refugiados de las Naciones Unidas. Los grupos individuales más grandes los constituían los 5 000 000 de afganos en Pakistán e Irán, y unos seis millones en África, sobre todo en Somalia y Etiopía, en el Cuerno de África. ¿Cuántos más habrá en 1993? En la antigua Yugoslavia ya hay más de un millón doscientas mil personas desplazadas.

Los refugiados son individuos que huyen de un régimen que amenaza con matarles, como en Camboya, o que huyen de guerras civiles, como en el caso de Vietnam, o que son arrancados de sus hogares y expulsados de su país, como la espeluznante "limpieza étnica" que tiene lugar en la actualidad en la antigua Yugoslavia.

Pero, ¿cómo se puede definir a los millones de individuos que hoy pretenden abandonar sus países a causa del desempleo y el hambre y cruzar la frontera, si pueden, para ir a otro país? Como los 20 000 albanos que se apiñaron en barcas, apretados como sardinas, con la pretensión de entrar en Italia, pero

que fueron rechazados. O como miles de haitianos que atraviesan las traicioneras aguas del Caribe en pequeñas barcas con la intención de entrar en los Estados Unidos de América y solicitar asilo político, pero que son rechazados porque son sólo individuos sin empleo que abandonan Haití en busca de oportunidades económicas. O como los miles de gitanos rumanos que han inundado Alemania, a los cuales el gobierno alemán está devolviendo a Rumania con dinero en efectivo para que su país los acoja.

Son sólo “extraños” que no tienen ciudadanía ni derechos, son el producto de economías fracasadas o de grandes aumentos demográficos repentinos, y que pretenden huir. El capital puede moverse libremente por todo el mundo, pero la gente no.

Hasta el año 2000, o incluso después, prácticamente todos los países industrializados avanzados, salvo posiblemente Japón, tendrán que enfrentarse a la oleada de inmigrantes o extrajeros ilegales que pretendan entrar en esos países. Hasta 1990, prácticamente todos los países desarrollados aceptaban inmigrantes. En la actualidad, casi todos los países del mundo se niegan a dar entrada a los refugiados políticos o a los que emigran por razones económicas y que están llamando desesperadamente a sus puertas.

Todas estas naciones atraviesan un periodo de recesión económica, y el desempleo en ellas es elevado. Alegan, y es comprensible desde su punto de vista, que no pueden permitirse aceptar inmigrantes. Francia, Inglaterra, Alemania y Holanda han cerrado sus puertas y mantienen rigurosos controles, permitiendo la entrada sólo a las mujeres e hijos de los trabajadores ya establecidos o a personas muy cualificadas. Alemania e Inglaterra siguen concediendo asilo político, pero, después de investigarlas, rechazan más de 80% de las solicitudes. ¿Qué pasa con el resto?

Hay dos razones básicas para esta situación con la que el mundo se enfrenta. Una son las guerras civiles en algunos países y regiones. La otra es un gran desequilibrio demográfico: la mayoría de los países del tercer mundo tiene una población predominantemente joven, mientras que las sociedades avanzadas, en especial Japón, tienen una población envejecida. Cada una de estas situaciones por sí sola resultaría muy difícil de controlar para el mundo. Juntas forman una oleada insuperable y abrumadora.

En los años siguientes a la segunda guerra mundial, las naciones de Europa Occidental, que sufrían una escasez de trabajadores que hicieran los trabajos sucios de la industria (desde las fundiciones a la recogida de basura) y de los servicios, importaron un gran número de trabajadores del exterior. Alemania tenía sus “trabajadores invitados turcos”, que ocupan ahora enormes guetos en Berlín y Munich; los británicos acogieron a los nativos de las Indias

Occidentales británicas y a los paquistaníes e hindúes que habían sido expulsados del este de África (por ejemplo, de Uganda) durante una campaña racista cuando las nuevas élites africanas se hicieron del poder. En Francia eran magrebíes procedentes de los antiguos territorios franceses del norte de África (Argelia, Marruecos y Túnez). Esto sucedió durante el periodo de gran expansión económica.

Pero tras la crisis del petróleo de 1973 y 1976, esa expansión se interrumpió bruscamente. Y todas estas naciones empezaron a establecer controles de inmigración. No obstante, quedaba una salida. Durante la guerra fría, refugiados y personas que alegaban ser víctimas de persecuciones políticas recibieron asilo en los países occidentales. Alemania, consciente de su pasado, incluyó estas garantías en su Constitución. Sin embargo, en los últimos tres años, sobre todo a causa de la caída de la Unión Soviética, miles de personas de origen étnico alemán procedentes de la antigua URSS, polacos, rumanos y, ahora, ex yugoslavos, han inundado el país. Cada día, más de mil personas entran en Alemania en busca de asilo. Se calcula que a finales de 1993, más de cuatrocientos cincuenta mil habrían solicitado refugio.

Actualmente hay unos ocho millones de extranjeros residiendo legalmente en países de la Comunidad Europea, y quizá otros diez millones de ilegales.

La crisis de los refugiados

Europa Occidental, y la Comunidad Europea en particular, sufren una invasión de refugiados sin parangón en la historia desde la segunda guerra mundial. La oleada comenzó en 1986-1987, pero el aumento en los últimos tres años ha desencadenado la alarma. Hoy es uno de los mayores desafíos con que se enfrentan los gobiernos como factor de desestabilización y origen del violento brote xenófobo.

Vienen de Europa del Este, África, Asia y Latinoamérica, víctimas de la descomposición de los regímenes comunistas, de las guerras étnicas y religiosas, del hambre, la pobreza y las dictaduras. La gran mayoría trata de entrar por la vía del asilo político, aunque lo que buscan es, simplemente, poder comer y vivir como seres humanos. Anualmente llegan cientos de miles de personas a *El Dorado* europeo.

La crisis de los refugiados, con su aumento en progresión geométrica, y los flujos migratorios desordenados, se ha convertido en una pesadilla para los gobiernos comunitarios, presionados por una opinión pública cada vez más intolerante hacia los que vienen de fuera. Las causas del rechazo son

diversas; en la raíz del problema está la crisis económica con su secuela de desempleo y desesperanza en amplias capas de la población. En la actualidad, países que fueron tierra tradicional de asilo han endurecido o van a endurecer sus leyes.

A finales de los años setenta y principio de los ochenta no había ninguna dificultad para obtener el estatuto de refugiado político en cualquier país de Europa Occidental. El número de los que llegaban del África Subsahariana era muy reducido; el mayor contingente procedía de Latinoamérica, huyendo de las dictaduras.

El fin de la guerra fría ha dado un vuelco radical a la situación. No ha solucionado, como se esperaba, los problemas regionales, sino que los ha agudizado. A nivel mundial, y según datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el número de refugiados era de 15 000 000 en 1987, actualmente alcanza los 20 000 000, y sigue creciendo cada día que pasa.

La avalancha sobre la CE, que empezó en 1986-1987 y se ha disparado en los últimos dos o tres años, está forzando a los países comunitarios a aplicar una política común para los refugiados, sobre todo con vistas a la apertura de fronteras a partir del 1 de enero de 1994, pero cada país está haciendo frente a la crisis como puede por sus propios medios, algunos en grupo, como es el caso de los firmantes del Acuerdo de Schengen (Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Italia, España y Portugal, y a punto de sumarse Grecia), los cuales desde hace algún tiempo vienen tomando medidas para hacer frente al problema con vistas a la desaparición de sus fronteras interiores.

La situación también produce roces. Alemania ha lanzado acusaciones contra Francia y el Reino Unido por no acoger el suficiente número de refugiados procedentes de la antigua Yugoslavia y dejar todo el peso sobre sus espaldas. Éstos ascienden a la sazón a 481 192 en los países de la CE, así como en los principales aspirantes a integrarse en la Comunidad (Austria, Finlandia, Noruega, Suecia y Suiza); no obstante, teniendo en cuenta la existencia de 1 900 000 refugiados dentro de la propia Yugoslavia, es de prever que el éxodo hacia Alemania y el resto de la CE continuará, dada la terrible situación bélica en la república de Bosnia-Herzegovina, que por sí sola tiene 1 300 000 refugiados.

Las cifras de solicitantes de asilo en Europa Occidental aumentaron entre 1988 y 1992; a lo largo de 1993 el número siguió creciendo a un ritmo vertiginoso, al tiempo que surgen, cada vez con mayor frecuencia, casos violentos de racismo y xenofobia, con ataques a albergues de refugiados o a sus domicilios particulares.

Alemania es el país que más virulentamente está sufriendo la crisis, con un aumento espectacular de los refugiados debido a su generosa práctica de acogida. Para finales de 1993, más de medio millón de personas habrían pedido asilo político, frente a las 256 000 del año anterior. Pero las facilidades se reducen. Hasta ahora bastaba con pronunciar la palabra mágica *Asyl* (asilo) para ser considerado automáticamente un solicitante y tener derecho a ser cobijado y alimentado por el Estado alemán durante la tramitación del expediente.

Alemania y el derecho de asilo

Tras una investigación comparativa de las políticas de asilo e inmigración, un experto holandés llegó al siguiente pronóstico: “Los países de Europa Occidental utilizarán, tanto de forma individual como conjuntamente, todos los medios políticos disponibles para oponerse enérgicamente a la marea de emigrantes”. La mayoría de la población apoya esa política. Si atendemos a lo que ponen de manifiesto las encuestas, un tema, a saber, la animosidad contra los extranjeros, se marca con intensidad en los diferentes países de la Comunidad Europea; sin embargo, las actitudes de los alemanes no se diferencian notablemente de las de los franceses y los británicos. Quisiera responder en primer lugar, desde un punto de vista normativo, a la cuestión de si está justificada una política de cierre hermético de las compuertas de entrada a la inmigración.

Los Estados constitucionales modernos encarnan los mismos principios generales, pero, al mismo tiempo, en ellos se refleja la voluntad política y la forma de vida de una nación particular. Por eso se plantea la cuestión de si el deseo a la inmigración no tiene su límite en el derecho de una comunidad política a mantener intacta la propia forma de vida política y cultural.

Desde la perspectiva de la sociedad de acogida, el problema de la inmigración plantea la cuestión de las condiciones legítimas de entrada. En primer lugar, hay que preguntarse en qué forma le está permitido a un Estado de derecho democrático exigir a los inmigrantes que acepten, con vistas a la conservación de la integridad de la forma de vida de sus ciudadanos, la asimilación.

De los inmigrados ha de esperarse la disposición a aceptar la cultura política de su nueva patria sin que eso signifique que tengan que abandonar por ello la forma de vida cultural de procedencia. El derecho a la autodeterminación democrática incluye ciertamente el derecho de los ciudadanos más antiguos a afirmar el carácter de su política; esa cultura política asegura a la sociedad contra la disgregación en subculturas desconectadas. Esa integración en el Estado

de derecho excluye, por lo demás, a las culturas de inmigración fundamentalistas. Este principio, a su vez, no garantiza que esa afirmada identidad de la comunidad se mantenga a la larga a salvo de transformaciones. Entonces entra en juego ese mecanismo conforme al cual, con el cambio de composición de las ciudadanía activas, cambia también el contexto dentro del que se mueven los discursos éticos-políticos de autocomprensión de los ciudadanos.

Esto, por lo que respecta a las condiciones que puede anteponer un Estado de derecho democrático a la acogida de inmigrantes. Pero, ¿quién tiene, en general, derecho a la inmigración? Ésa es la pregunta que se plantea en la situación actual, en la que el ansia de emigración sobrepasa visiblemente la disposición a la acogida.

Hay buenas razones morales a favor de un derecho individual al *asilo político*. El derecho a un asilo limitado temporalmente para aquellos que huyen de zonas en guerra civil tampoco ofrece problemas. Sin embargo, la gran masa de los que están dispuestos a emigrar ha estado compuesta, desde el aumento explosivo de las migraciones mundiales en el siglo XIX, por emigrados que buscan trabajo y por gentes que huyen de la pobreza y que desean escapar a una existencia de miseria en su patria. Así es también hoy. Contra esa inmigración procedente de las regiones pobres del Este y del Sur se alza el chauvinismo del bienestar europeo.

Normalmente, las personas no abandonan su patria de origen sin gran necesidad; para documentar su estado de necesidad basta la mayor parte de las veces el mero hecho de su fuga. Las crecientes interdependencias de una gran sociedad mundial que, por el mercado capitalista universal y la comunicación electrónica de masas, ha crecido de tal forma que las Naciones Unidas han adquirido algo así como una responsabilidad general política para asegurar la vida sobre la Tierra, dan por resultado una obligación moral a la ayuda.

Ésa y otras razones morales generales no justifican una garantía a un derecho individual de inmigración que sea reclamado judicialmente, pero sí la obligación de las sociedades del bienestar a una política de inmigración generosa que maneje el flujo según la medida de las capacidades existentes. Con seguridad, en las sociedades europeas que decrecen demográficamente y que siguen necesitando, aunque sólo sea por razones económicas, la inmigración, no se ha llegado todavía al límite de absorción. De la fundamentación moral de una política liberal de inmigración resulta además la obligación de no limitar los contingentes de inmigrados a las necesidades económicas del país anfitrión, por tanto, a aquellas fuerzas especializadas deseadas, sino de fijarlos conforme a criterios que sean aceptables para todos los afectados.

Partiendo de todos esos principios, el compromiso de asilo negociado entre el Partido Socialdemócrata Alemán (SPD) y el gobierno conservador-liberal (revisión del artículo de la Constitución que regula ese derecho) no puede ser justificado normativamente. Contiene tres defectos centrales y una premisa falsa:

a) La regulación prevista se limita al asilo político, a las medidas contra el “abuso” del derecho de asilo. Con ello se ignora el hecho de que la República Federal necesita una política de inmigración que abra otras opciones legales a los inmigrantes. El problema de la inmigración queda, de este modo, definido de una forma falsa y con repercusiones importantes. Quien destruye la conexión interna existente entre las cuestiones del asilo político y de la inmigración por razones de pobreza, declara implícitamente que quiere liberarse de las obligaciones morales de Europa frente a esos evadidos de las regiones más miserables de este mundo. Acepta, en vez de eso, el costo de una inmigración ilegal que ya se ha escapado a nuestro control y que puede ser además instrumentada, en todo momento, como “abuso de asilo” para objetivos de política interior.

b) La expectativa de completar la Ley Fundamental con un Artículo 16a vacía el contenido esencial del derecho individual al asilo político, porque, de esta manera, es seguro que los evadidos que llegan procedentes de un denominado tercer Estado seguro pueden ser deportados sin orden judicial. Con eso la carga de la inmigración procedente de la Europa del Este es trasladada a los países vecinos, sobre todo a Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría; por lo tanto, principalmente a países que en su estado actual apenas están preparados para manejar de una forma jurídicamente inobjetable ese problema. Asimismo, es problemática la restricción de la garantía de protección legal para aquellos asilados que procedan de países que, desde la perspectiva de la República Federal, están libres de persecución.

c) En vez de aligerar a los extranjeros ya establecidos en Alemania, especialmente a los “trabajadores huéspedes” (los emigrantes laborales), la adquisición de la nacionalidad, el compromiso sobre el asilo presentado rechaza la posibilidad de cambiar el derecho de nacionalización. Se les niega la doble nacionalidad, que es la preferida por razones evidentes; ni siquiera sus hijos nacidos en Alemania reciben los derechos de ciudadanía. Frente a ellos, los denominados *Volksdeutschen* (personas de origen alemán

en el extranjero desde decenios), en consecuencia principalmente polacos y rusos, que pueden demostrar una procedencia alemana, poseen un derecho explícito a la nacionalización.

d) La política de asilo está basada en la premisa de que la República Federal no es un país de inmigración. Eso contradice los hechos históricos. Es cierto que desde comienzos del siglo XIX han emigrado, sólo a Estados Unidos, 8 000 000 de alemanes. Pero, al mismo tiempo, en los últimos 100 años se han consumado grandes movimientos migratorios. Hasta la primera guerra mundial entraron en el país 1 200 000 emigrantes que buscaban trabajo; la segunda guerra mundial dejó 12 000 000 de *displaced persons* —principalmente, trabajadores forzados deportados de Polonia y Rusia. Siguiendo las líneas de esa política de captación de mano de obra extranjera, en 1955 comenzó un reclutamiento organizado de fuerzas de trabajo baratas, solteras y masculinas, en el sur y el sureste de Europa, que duró hasta su interrupción en 1973.

Las familias y los descendientes de esos trabajadores huéspedes que no han regresado a sus países viven hoy en la situación paradójica de ser inmigrantes sin perspectivas claras de integración —como alemanes con pasaporte extranjero. Forman la masa principal de 8.2% de extranjeros que vivían en 1990 en la República Federal. La resistencia contra la integración total de esos extranjeros, sin los cuales no hubiera sido posible el auge económico, sólo comparable al de Japón, resulta aún más incomprensible si se piensa que la antigua República Federal ha integrado a 15 000 000 de refugiados alemanes y de procedencia alemana, por tanto, nuevos ciudadanos también.

Todos estos déficit en el tratamiento del problema de la inmigración en Alemania han de entenderse también a la vista del trasfondo histórico de una autocomprensión centrada en la cultura y el idioma. Hasta el final de la última guerra se seguía haciendo una sutil diferenciación entre alemanes —o sea, ciudadanos del Estado de procedencia alemana—, “alemanes del Reich” —lo que quiere decir ciudadanos del Estado, pero con otro origen—, y *Volksdeutschen* o sea, alemanes por origen pero residentes en el extranjero.

La conciencia nacional se vio unida primero, en Alemania, a la idea —de inspiración romántica y cultura burguesa— de nación de cultura. Ésta representaba una unidad imaginaria que tuvo que buscar apoyo en los rasgos comunes del idioma, de la tradición y de la procedencia, para poder ir más allá de la realidad de los pequeños Estados existentes.

El nacionalismo alemán surgió no de la lucha por los derechos ciudadanos democráticos, sino a partir de la lucha contra Napoleón, por tanto, contra un enemigo exterior. Surgida de una guerra de liberación, la conciencia nacional alemana pudo acoplarse al *pathos* de la particularidad de cultura y orígenes, un particularismo que ha marcado mucho tiempo la autocomprensión de los alemanes.

La República Federal se apartó de esa conciencia particularizadora después de 1945, sólo tras la lenta superación del choque que supuso el corte civilizatorio de los crímenes de masas nacional-socialistas. Ello fue reforzado por la restricción al ejercicio de su soberanía y por la posición marginal en un mundo bipolarizado.

Culturas, necesidades y derechos

Los derechos humanos no pueden ajustarse a las diversas culturas porque suponen una cierta ruptura con todas ellas. Son una propuesta revolucionaria de la modernidad en tanto ésta se enfrenta con la tradición venerada y cuestiona sus privilegios. Los derechos humanos no sólo colisionan con culturas extraeuropeas, también se oponen a buena parte de la tradición occidental: la esclavitud, por ejemplo, o la imposición por el poder civil de preceptos religiosos. Hoy mismo en Europa, ciertas instituciones tradicionales coexisten como pueden con los derechos humanos que comprometen su propia razón de ser. Sin ir más lejos, la monarquía, que por muchas vueltas que se le den es difícil de reconciliar con el obvio sentido del primero y más republicano de esos derechos: “Todos los hombres nacen libres e iguales”.

Los derechos humanos ni en Europa ni en parte alguna son deducibles sin polémica de los atavismos culturales, porque éstos siempre son colectivistas, organicistas y reducen la entidad del individuo a un factor del grupo y nada más, mientras que aquéllos refuerzan la dimensión individual, su voluntad de empresa, su capacidad de crítica sin piedad, cosa que a ninguna tradición agrada ni en Oriente ni en Occidente. Y claro está que si los derechos humanos deben ser supeditados al “bien común” nunca habrá ocasión de ponerlos en ejercicio porque tal supeditación es intrínsecamente contraria a su función más radical, la de garantizar que hay en el individuo algo intocable para el grupo, pese a todas las razones de Estado y consideraciones pragmáticas del momento.

Durante mucho tiempo, han sido los Estados totalitarios los supresores de los derechos de los individuos en nombre de las “necesidades” de la

colectividad, como hoy ocurre aún en Cuba o China. Sin embargo, actualmente se dan casos semejantes en nombre del desarrollo económico acelerado y de la competitividad en el mercado internacional (los dragones del Sureste Asiático) frente a cuyas tropelías autocráticas las democracias de Occidente son ya no comprensivas, sino declaradamente cómplices.

Precisamente por no depender de ninguna cultura ni tradición privilegiada, la protección de sus derechos no puede serle regateada al inmigrante ni al refugiado.

Los que “siempre estuvieron aquí”, aquéllos de linaje intachable, no tienen más dignidad humana que el menos afín en raza o cultura de los recién llegados. Ahora bien, este planteamiento tiene contrapartida indudable: tampoco el que viene de fuera puede invocar su identidad tradicional para oponer sus valores y normas de comportamiento (quizá para él más “auténticas”) a la desarraigada modernidad democrática en la cual los derechos humanos cobran vigencia.

El artificialismo revolucionario de los derechos humanos consiste en que ningún uso ni costumbre puede esperar prevalecer contra ellos: el hombre moderno de la democracia ilustrada no llama cultura a lo que se opone a los derechos humanos (venga del Norte o del Sur, de Oriente o de Occidente), sino “barbarie”.

En sí misma, la enunciación de los derechos humanos no hace ni más libre ni menos indigente a nadie. El desaliento ante las dificultades para garantizar los derechos humanos proviene de diversas causas. Una de ellas es considerar “derecho fundamental” cualquier deseable proyecto político en lugar de reservar el nombre a los básicos requisitos de la convivencia civilizada.

Conclusiones

Lejos quedan aquellos días de agosto de 1989 en que hombres, mujeres, niños y guardias fronterizos húngaros y austriacos lloraban juntos en el puesto fronterizo de Sopron-Mattsburg. Miles de refugiados alemanes orientales acababan de pisar tierra occidental y creían haber logrado la felicidad. El muro que dividía Europa se había roto por su punto más débil. Meses más tarde, el 9 de noviembre, caería su bastión más robusto. Millones de europeos occidentales recibían a los refugiados con emoción y alborozo. La solidaridad alcanzaba extremos conmovedores. Europa se reencontraba a sí misma, se decía, y mostraba su mejor rostro humanista.

Tan sólo tres años después, alemanes emigrados de Rusia a Alemania se lamentan ante las cámaras de televisión de los insultos de que son objeto por

las calles y el informe de la fiscalía federal publica una relación de más de dos mil acciones terroristas y vandálicas contra inmigrantes, muchas acompañadas del aplauso de los testigos casuales, del ciudadano europeo medio. En Hungría, grupos de *skin heads* apalean en plena calle a diplomáticos africanos. En Finlandia, gitanos rumanos y otros inmigrantes de color tienen miedo a salir a la calle. En Francia se multiplican los enfrentamientos violentos entre bandas de extrema derecha y de jóvenes árabes y antillanos. En España, los inmigrantes africanos son sometidos a la criminalización instantánea y deportados sin siquiera ser escuchadas sus solicitudes de asilo.

La política más liberal de asilo del continente europeo en Alemania, ha provocado profundos sentimientos de agravio en los sectores más desfavorecidos de dicha sociedad, en su mayoría concentrados en los territorios de la difunta RDA. Aunque utilizados y agitados por una extrema derecha sin duda emergente, estos sentimientos han sido juzgados con una severidad no exenta de hipocresía por los medios de otros países.

Los inmigrantes en Alemania —500 000 al finalizar 1993—, de condición y origen muy diverso, han creado una situación de grave tensión presupuestaria y social. Con una pequeña fracción de esta inmigración anual, otros países europeos, cuyos medios de comunicación advierten con grandilocuencia sobre el peligro de un III *Reich*, podrían tener pronto sus calles atestadas de camisas negras o pardas.

Ningún Estado europeo está libre de este peligro, magnificado por la crisis económica, el desmoronamiento del ideal europeísta y el resurgir de los nacionalismos agresivos.

Entre la limpieza étnica impuesta a sangre y fuego por la guerrilla servia en Bosnia-Herzegovina y la hostilidad que demuestran medios de la prensa sensacionalista occidental hacia todos los inmigrantes, especialmente hacia los de otro color, sólo está la determinación de aplicar con cruel sinceridad la política preferida.

No obstante también en los sectores de la izquierda autoerigidos en “defensores del extranjero” se multiplica el germen del aniquilamiento xenóforo. Resulta casi tan peligroso ocultar o ignorar las dificultades de integración de estas comunidades inmigrantes con modos de vida en gran parte radicalmente enfrentados con la sociedad autóctona, como fomentar los recelos entre las diversas comunidades condenadas a vivir en espacios comunes azotados por deficiencias de infraestructura, educación y perspectivas.

Que nadie busque culpables en esta situación de abierto conflicto. Pedir comprensión y bondad filantrópica hacia los recién llegados a una población desencajada por sus propios problemas en los suburbios, tales como el paro, la

droga, el desempleo y el desarrollo, es una insensatez que se venga con la violencia y el desapego al sistema democrático de amplias capas de la sociedad.

En resumen, Europa Occidental está empezando a levantar un muro para defenderse de una invasión que está haciendo temblar a sus gobiernos ante el potencial desestabilizador de personas dispuestas a perder incluso la vida por conseguir un poco del bienestar de los ricos.

Bibliografía

Agambem, Giorgio. *La comunidad que viene*. Italia, Einaudi, 1993.

El País. España, ene-dic., 1993.

Habermas, Jürgen. *Temas de nuestra época*. España, *El País*, 1993.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre el Desarrollo Humano 1992. Colombia, Tercer Mundo, 1992.
