

David Turton, Julia González

# Diversidad Etnica en Europa: Desafíos al Estado Nación



Humanitarian**Net**

Thematic Network on Humanitarian  
Development Studies



Diversidad étnica  
en Europa:  
desafíos al Estado Nación



# Diversidad étnica en Europa: desafíos al Estado Nación

**Editado por**

**David Turton**  
Universidad de Oxford

**Julia González**  
Universidad de Deusto

2001  
Universidad de Deusto  
Bilbao

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

Publicación impresa en papel ecológico

Ilustración de portada: Xabi Otero

© Universidad de Deusto  
Apartado 1 - 48080 Bilbao

I.S.B.N.: 978-84-9830-504-3

## Indice

---

Prólogo . . . . .	9
Introducción	
David Turton (Universidad de Oxford) y Julia González (Universidad de Deusto) . . . . .	11
El problema kurdo de Turquía desde una perspectiva legal internacional	
Berdal Aral (Universidad de Kirikkale) . . . . .	27
Pluralidad, conflicto y búsqueda de soluciones. El caso vasco	
Xabier Etxeberria Mauleon (Universidad de Deusto) . . . . .	55
Pluralidad y conflicto nacionalista en el País Vasco	
José Ramón Recalde (Universidad de Deusto) . . . . .	67
Irlanda del Norte: ¿el Acuerdo de Beslfast como modelo para la resolución de conflictos?	
Stephen Ryan (Universidad de Ulster) . . . . .	75
Un entorno multicultural y ciudades de Europa: Nuremberg, Alemania	
Wolfgang Bosswick (Universidad de Bamberg) . . . . .	85
Inmigrantes en los Países Bajos: pasado y presente	
Antoon Hoogveld (Universidad Católica de Nijmegen) . . . . .	107
Mazara del Vallo: la ciudad más árabe de Italia	
Enzo Pace (Universidad de Padua) . . . . .	117
De un sitio a otro: consecuencias del desplazamiento para los emigrantes forzosos	
Brigitte Piquard (Universidad Católica de Louvain) . . . . .	125

Sociedades multiculturales y pluralistas: conceptos y modelos Kirsti Hakinnen (Universidad de Jyväskylä) . . . . .	137
Desarrollo de la seguridad y la democracia entre las culturas europeas en conflicto: reflexiones sobre el papel de la OSCE en Bosnia y Herze- govina Robert Hudson (Universidad de Derby) . . . . .	147

## Prólogo

Este libro ha sido publicado dentro del marco «HumanitarianNet», Red Temática sobre Estudios de Desarrollo Humanitario, que se estableció en 1995 con apoyo de la Comisión Europea. HumanitarianNet es una red que comprende 83 universidades, 6 centros de investigación y 10 organizaciones internacionales. Su objetivo es mejorar el trabajo que desarrollan las universidades en el campo del «desarrollo humanitario», incluyendo la enseñanza, la investigación, el trabajo de campo, el debate y la divulgación. El desarrollo humanitario se conceptualiza como un campo académico que une una gran variedad de disciplinas relacionadas entre sí, tanto dentro del ámbito de las ciencias como de las humanidades, a fin de analizar las causas subyacentes a las crisis humanitarias y formular estrategias para la rehabilitación y el desarrollo.

Esta es la segunda publicación de una trilogía producida conjuntamente por un subgrupo de la HumanitarianNet, Emigración, Multiculturalidad y Minorías Étnicas, y el Módulo Europeo sobre la Emigración, Identidades Culturales y Territorios en Europa. El primer libro, *Identidades Culturales y Minorías Étnicas en Europa* (ed. D. Turton y J. González) se publicó en 1999. El tercero (*Diversidad en la Ciudad*) se publicará a principios del próximo año.

Nos gustaría hacer constar nuestro agradecimiento a la Lda. Almudena Garrido de la Universidad de Deusto, quien ha reunido los artículos y coordinado todo el trabajo. Así mismo dar las gracias a Ana Rodríguez Álvarez por su trabajo de traducción.



## Introducción

por

David Turton y Julia González

Los colaboradores de este libro analizan dos fuentes de diversidad étnica en los modernos estados europeos: las «minorías inmigrantes» y las «minorías indígenas». Las minorías inmigrantes son «comunidades bien diferenciadas cultural y étnicamente hablando... las cuales han surgido de los movimientos de emigrantes por motivos económicos, refugiados y solicitantes de asilo que tuvieron lugar tras la Segunda Guerra Mundial y que representan un desafío a los conceptos tradicionales de «construcción de una nación» a través de la homogeneización cada vez mayor de una población variada, desde el punto de vista cultural» (TURTON y GONZALEZ, 1999, p. 10). Los capítulos escritos por Pace, Hoogveld y Bosswick tratan de las minorías inmigrantes en Italia, los Países Bajos y Alemania, respectivamente. «Las minorías indígenas» son «identidades localizadas y territoriales, que se sustentan en diferencias étnicas y culturales antiguas y/o deliberadamente configuradas, que amenazan... la estructura constitucional y las fronteras externas de los estados nación existentes» (TURTON y GONZALEZ, *op. cit.*, p. 11). Ejemplos de minorías indígenas que aparecen en este libro son las de los kurdos (Aral), los vascos (Etxebarria y Recalde) y los católicos de Irlanda del Norte (Ryan). Hay dos capítulos que tratan temas más teóricos y conceptuales: Piquard analiza (respecto a los refugiados afganos en Pakistán) la importancia del espacio y la «pertenencia» en el proceso de «autoidentificación» y Hakinnen examina varios «modelos» ya propuestos de sociedades plurales y multiculturales, y analiza su importancia en la política de inmigración en Finlandia. Finalmente, Hudson estudia el papel de la organización supranacional, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), en la prevención de conflictos y construcción de la paz en los estados sucesores de la antigua Yugoslavia. En esta introducción nos centraremos en las fuentes de la diversidad étnica existente en Europa y en las políticas de respuesta adoptadas por los

estados europeos, con relación a los casos particulares de minorías indígenas e inmigrantes que se estudian en los capítulos siguientes.

## **La reciente historia de la emigración hacia Europa Occidental**

No cabe duda que la diversidad étnica ha aumentado significativamente en los países europeos desde la Segunda Guerra Mundial, ni que la principal razón de esto ha sido el crecimiento de los niveles de inmigración. Entre 1945 y principios de los 70 este aumento se vio impulsado por la demanda de mano de obra no cualificada por parte de los países de Europa Occidental en fase frenética de expansión industrial. A grandes rasgos, podemos decir que la inmigración laboral hacia estos países adoptó dos formas: planes de «trabajadores invitados» auspiciados por el mismo gobierno e inmigración espontánea de «trabajadores coloniales» hacia las antiguas potencias coloniales. Un caso clásico de sistema organizado de «trabajadores invitados» es, sin duda alguna, el de la República Federal de Alemania, donde el número de trabajadores extranjeros (procedentes de Italia, Grecia, Turquía, Marruecos, Portugal, Túnez y Yugoslavia) pasó de 95.000 en 1956 a 2,6 millones en 1973 (CASTLES y MILLER, 1998, p. 71). La emigración laboral procedente de las antiguas colonias fue especialmente significativa en Gran Bretaña y Francia. En Gran Bretaña, la población procedente de las antiguas colonias en el Caribe, India, Pakistán y África pasó de menos de un cuarto de millón en 1951 a un millón y medio en 1981. En 1970 Francia tenía una población de más de 800.000 inmigrantes procedentes únicamente de sus antiguas colonias en África del Norte.

Con la recesión económica mundial de principios de los 70, la emigración laboral hacia Europa Occidental prácticamente se paralizó (Alemania dejó de contratar a trabajadores extranjeros en 1973), pero las condiciones que iban a crear las futuras minorías «inmigrantes» permanentes ya estaban en marcha. Estas condiciones eran: primero la tendencia de los inmigrantes laborales a establecerse como residentes a largo plazo a través de la reunificación familiar; y en segundo lugar, las políticas adoptadas por los países receptores en respuesta a este fenómeno (en gran parte imprevisto), que condujo a la marginalización económica, política y/o jurídica de los inmigrantes y de la gente de origen inmigrante. Así, en Alemania, si bien el número de hombres extranjeros fue más o menos constante a finales de los 70, el número de mujeres extranjeras aumentó en un 12 % entre 1974 y 1981, y el número de niños extranjeros creció en un 52 % (CASTLES, BOOTH y WALLACE,

1984, p. 102). Como señala Bosswick en su artículo, a causa de la ley restrictiva de nacionalización alemana (basada en el ideal de una nación étnicamente homogénea), «el número de nacionalizaciones durante la primera mitad de la década de los noventa se vio superado en más de un 80 % por el número de hijos de inmigrantes nacidos en Alemania, a pesar de que nos encontramos con una población extranjera creciendo a unos niveles netos de inmigración de incluso el 0 %». En los Países Bajos, la reunificación familiar fue la razón principal del crecimiento de las poblaciones turcas y marroquíes durante los 80. Hoogveld (en este libro) nos cuenta que en 1989 un 25 % de inmigrantes turcos y un 60 % de marroquíes llegaron a los Países Bajos para unirse a sus familias y que además un 40 % más de turcos y un 30 % de marroquíes emigraron a este país con intención de reunirse con sus cónyuges.

Igualmente deberíamos tener en cuenta otras dos tendencias de la inmigración hacia Europa Occidental en los años 80 y 90. En primer lugar, y como menciona de nuevo Hoogveld respecto a los Países Bajos, se ha producido un incremento del número de personas que solicitan asilo político. Esto es sin duda reflejo de los prolongados conflictos civiles que estallaron en diversas partes del mundo durante aquellos años, y especialmente, tras finalizar la Guerra Fría. Pero también refleja los obstáculos con los que se ha topado la emigración legal a los países de la Unión Europea, y que han llevado a aquellos que buscaban una vida mejor para ellos y sus familias a hacer uso, en cambio, de la «ruta del asilo» (y de los traficantes y contrabandistas). En segundo lugar, el crecimiento económico y el descenso de la fertilidad en los países del sur y el oeste de Europa (que había sido la fuente más importante de trabajadores extranjeros para las economías en expansión del norte en los años 50 y 60) hizo que dichos países se convirtiesen en los «nuevos países de inmigración». Italia, por ejemplo, experimentó un aumento por triplicado de su población de inmigrantes legales entre 1980 (300.000) y 1995 (900.000), sin contar los 500.000 más que habían entrado ilegalmente en el país. Pace (en este libro) describe el caso del puerto pesquero siciliano de Mazara del Vallo, donde los inmigrantes turcos empezaron a llegar al país en los 70 para trabajar en la industria pesquera. Estos esperaban amasar una buena fortuna en poco tiempo para poder regresar cuanto antes a Túnez, pero el modelo familiar de la inmigración laboral que se había dado en Europa del norte se repitió también aquí. Los inmigrantes permanecieron en el país, y tras el aumento de las cifras en los 80 a causa de la reunificación familiar, representan hoy en día el 5 % de la población de esta localidad siciliana (la cifra oficial de inmigrantes en Italia es en general del 1,8 %).

## ¿Un matrimonio perfecto?

Es fácil entender por qué la diversidad étnica debería ser vista como un desafío para el estado nación a nivel de organización política y control burocrático. La idea de nación implica valores comunes, sentimientos comunes y relaciones comunes. Conlleva un sentido de pertenencia y condición de miembro que se basa no sólo en intereses comunes sino en características e incluso orígenes comunes. La historia de la construcción de la nación en los últimos 200 años ha sido la historia de unir la idea de nación a la de estado territorial independiente en lo que Bauman ha descrito como «un matrimonio perfecto, un matrimonio en el cielo» (1998, p. 4). La nación necesitaba un estado porque únicamente el estado podía ejercer un control monopolístico —sobre la educación nacional, los códigos legales y las instituciones judiciales— que se necesitaba para definir y promover un único sistema de valores y tradiciones, a expensas de todos los demás. El estado necesitaba una nación «para que pudiese exigir disciplina en nombre del sentimiento, la conciencia y el deber patriótico, inducir a sus súbditos a actuar en nombre de la tradición común y chantajear a los que eran poco entusiastas a obedecer a través de la invocación del destino común» (*loc. cit.*). Los estados liberales democráticos requerían esta incongruencia de límites políticos y culturales no menos que los totalitarios, puesto que sin ella carecerían de «la opinión pública unificada necesaria para el perfecto funcionamiento del gobierno representante» (MILL, 1991, p. 310, citado por JOPPKE, 1998, p. 31). De esto se deduce que los estados no pueden permitirse el lujo de ser como autobuses «siempre abarrotados pero siempre llenos de gente diferente» (JOPPKE, *op. cit.*, p. 6): se asientan en un principio de sedentarismo, de acuerdo con el cual todos pertenecen y deberían permanecer dentro de las fronteras de un estado específico.

Pero la diversidad étnica es también un desafío conceptual al estado nación, porque revela una contradicción inherente en la idea misma del estado nación, una forma inevitable y necesaria de organización política. En otras palabras, sugiere que el matrimonio no podría haber tenido lugar en el cielo después de todo, sino más bien en la tierra. Y esto se debe a que la diversidad étnica es un producto del modelo mismo del estado nación de la organización política al que se ve que desafía. Resulta especialmente fácil entender esto en el caso de las minorías inmigrantes, puesto que la inmigración es, al menos en parte, un producto de una división exhaustiva del mundo en unidades territorialmente exclusivas y legalmente definidas de la población. Esta división ha fomentado, paradójicamente, y ha facilitado el movimiento de per-

sonas, al igual que el movimiento de capital y productos a través de las fronteras del estado.

...los estados en plural, encerrados en un sistema de unidades constituidas de forma similar, han creado una red comunicativa que todo lo abarca y ha regularizado el intercambio de información, recursos y personas... Si bien los imperios tradicionales estaban solos en el mundo, protegidos por sus fronteras más allá de las cuales la comunicación era irregular y desigual, el sistema del estado moderno ha hecho del mundo un todo, y la inmigración se ha convertido en una opción permanente y estructural» (JOPPKE, 1998, p. 6).

La mayoría de los movimientos migratorios de la era moderna, además, parecen haber sido o bien intencionalmente provocados y orquestados por los estados industrializados del mundo desarrollado (como en los planes de «trabajadores inmigrantes» de Europa tras la Segunda Guerra Mundial), o bien un derivado intencionado o no de la construcción de nación en un mundo menos desarrollado que incluye a Europa del Este y Central. Por último, las políticas adoptadas por los estados en respuesta a lo que ellos han interpretado como el «problema» de la inmigración y su diversidad étnica resultante podría tener el efecto de incrementar la importancia de las diferencias étnicas y la notoriedad de las minorías inmigrantes dentro de sus territorios.

Lo mismo podría decirse de las minorías indígenas, a pesar de su reivindicación del derecho a una identidad histórica y culturalmente diferente, que era anterior a su incorporación en el estado nación. Dichas reivindicaciones deberían ser siempre tratadas con precaución, dado que el proceso mismo de la incorporación y las políticas diseñadas por el estado para fomentar el proceso tienen con seguridad consecuencias para la opinión que una minoría indígena tiene de sí misma como «pueblo» diferenciado. En primer lugar, este proceso puede alentar a gente con diferentes identidades locales a verse como una única «comunidad imaginada» que elude las fronteras estatales arbitrariamente impuestas y, además, como una comunidad amenazada. En segundo lugar, las políticas diseñadas por el estado para promover el proceso de incorporación —tales como imponer restricciones en el uso de las lenguas indígenas— podrían tener un efecto totalmente opuesto, incrementando los niveles de conciencia étnica. Estos puntos están muy claros en el caso de los Saami, una población de unos 30.000 personas que viven en Noruega, Finlandia, Suecia y Rusia y que Ada Engebriksen nos describe en nuestra anterior publicación sobre minorías étnicas en Europa. Esta autora señala que la población Saami «engloba grupos que se diferencian por su dialecto, cultura y ocupación tradicional», y

que fueron los intentos especialmente duros de «norueguización» por parte del gobierno noruego los que llevaron a la autoidentificación de los Saami como pueblo diferenciado (1999, p. 43). No cabe duda que lo mismo es aplicable a los tres casos de minorías indígenas que aparecen en este libro.

## Minorías indígenas

El primer capítulo, escrito por Berdal Aral, nos permite retomar inmediatamente este último punto. Este autor señala que la decisión del gobierno turco de no otorgar el estatus de minoría a la población kurda, dado que esto podría alentar tendencias secesionistas, no se basa en las «realidades existentes».

Aunque es cierto que los kurdos tienen su propia lengua, las diferencias de dialectos hacen difícil que se entiendan entre sí. La experiencia kurda en cada país anfitrión (Turquía, Irak, Irán y Siria) ha variado enormemente, lo cual implica que el alcance y la intensidad del nacionalismo kurdo difiere entre ellos... La mayoría de los kurdos turcos no abrigan ninguna esperanza de unión con sus compatriotas del otro lado de la frontera.

Según Aral, el futuro de los kurdos que viven en Turquía reside en la protección de sus derechos como minoría dentro del estado turco. Considera que dicho proceso es más probable que se dé a través de la fuerza del derecho internacional y a través de un mayor acercamiento de Turquía a la Unión Europea, de la que aspira convertirse en miembro. Señala que la Constitución turca está enfrentada con el derecho internacional en tanto que no reconoce a los kurdos como una minoría étnica y no garantiza consecuentemente sus derechos, y que Turquía ha evitado de esta forma firmar cualquier convención internacional que le exigiese hacer tal cosa. Por ejemplo, Turquía no es un país signatario de la Convención para la Protección de la Minorías Nacionales adoptada por el Consejo de Europa en 1995. El Artículo 5 de dicha convención «reconoce los derechos de las personas que pertenecen a minorías a preservar su identidad y cultura diferenciadas, a la vez que prohíbe la política de asimilación forzosa».

El caso vasco, analizado en los dos siguientes capítulos por Xabier Etxebarria y José Ramón Recalde respectivamente, guarda cierta similitud con el de los kurdos: una nación supuestamente única y sumamente heterogénea con una población que vive en más de un estado na-

ción. Mientras que Etxeberria está dispuesto a admitir la existencia de la nación vasca, y concederle, por lo tanto, un derecho «*prima facie*» a la autodeterminación, reconoce a la vez que, debido a la «fuerte pluralidad existente en su corazón», el transformar dicho derecho en una realidad política requiere inevitablemente un compromiso. En otras palabras, y como ya se ha señalado muchas veces antes, «¡Dejemos que la gente decida!» es un buen eslogan, hasta que uno se pregunta quién va a decidir quién es la «gente». Etxeberria considera que el futuro del nacionalismo vasco no reside en la secesión sino en una mayor autonomía para el territorio vasco dentro de un marco europeo de regiones y estados. Por otra parte, Recalde desea prescindir de la idea de nación, en interés de «las realidades sobre las ideologías» y así habla en cambio de «comunidades». Esto le permite señalar, en primer lugar, que las personas que se consideran miembros de (en el sentido de tener cierto apego sentimental a) la misma comunidad podría sin embargo diferir en la relevancia personal que ellos otorgan a su condición de miembros de la misma; y, en segundo lugar, que la misma persona puede considerarse a sí misma miembro de más de una comunidad a la vez. Así, para un «no nacionalista» (tal cual se define Recalde a sí mismo), no se puede asumir que la condición de miembro de la «comunidad vasca» tenga el mismo significado para todos aquellos que se llaman a sí mismos vascos, y tampoco que sea compatible con la condición de miembros de otras comunidades, mayores o menores, incluyendo la española. Resulta por lo tanto problemático no sólo decidir quiénes son los vascos, sino también decidir qué asuntos recaen exclusivamente dentro de un «ámbito de decisión» vasco<sup>1</sup>.

Como señala Etxeberria en el caso del nacionalismo vasco, todo conflicto resultante de las reivindicaciones de una minoría indígena tendrá sus propios rasgos distintivos y cada conflicto por lo tanto exigirá su propia solución determinada. Pero está igualmente claro, especialmente en lo que se refiere a la consideración de posibles soluciones dentro de un «marco europeo», que es probable que se aprendan importantes lecciones desde un punto de vista comparativo. En este sentido el capítulo de Ryan sobre Irlanda del Norte resulta especialmente útil, dado que el proceso de la resolución del conflicto está en una etapa en la

---

<sup>1</sup> José Ramón Recalde ha sido víctima de la violencia radical. El 14 de septiembre del 2000, cerca de su domicilio en San Sebastián recibió un tiro en la nuca de un agresor desconocido. Posteriormente, ETA se responsabilizó de dicho atentado. Tuvo bastante suerte de escapar únicamente con lesiones en la mandíbula. José Ramón ha sido un símbolo de la tolerancia en Euskadi, representando la defensa de los derechos humanos y la pluralidad. El es, sin duda alguna, lo que se llama un «intelectual comprometido».

que todas las partes parecen haber aceptado que no lograrán sus objetivos por medio de la fuerza armada y en la que existe un acuerdo «sobre la mesa» (el Acuerdo de Belfast) que ha sido firmado por las principales partes en el conflicto y con respecto al cual todos están de acuerdo en que no existe ninguna alternativa realista. El Acuerdo descansa sobre los principios de la «democracia consociacional» (coalición, proporcionalidad, el derecho a veto y la descentralización de poder) que es «la única solución lógica ante una partición» (LIJPHART, 1977, p. 141, citado por Ryan). Y, sin embargo, también existe, como señala Ryan, la «huida» política, que permite a ambas partes (Unionistas y Republicanos) interpretarlo de acuerdo con las aspiraciones contradictorias de sus respectivas circunscripciones sobre el futuro estatus soberano de Irlanda del Norte.

Los Unionistas que se muestran favorables al Acuerdo lo han presentado argumentando que refuerza la unión entre Irlanda del Norte y Gran Bretaña. Los Republicanos, en boca de sus líderes, señalan que supone un avance en la causa de una Irlanda unida. Ambas partes no pueden tener razón...

Esto lleva a Ryan a concluir que el principal problema con el que ahora nos enfrentamos en la implementación satisfactoria del Acuerdo es «cómo replantearse y reformular la naturaleza del problema y cómo renegociar las identidades». Esta podría ser la lección más importante que se puede aprender del actual estado del proceso de paz en Irlanda del Norte. Coincide a la vez con un punto señalado por Illan Pappé, sobre el conflicto árabe-israelí, concretamente, que lo crucial de conseguir una solución pacífica de dichos conflictos consiste en que las partes se pongan de acuerdo en los hechos históricos del caso, no en establecer cuáles son objetivamente tales hechos (PAPPE 2000). La razón por la que tal acuerdo resulta especialmente difícil (más difícil que el consenso para abandonar la violencia, a menudo resultado del hastío de la guerra, o adoptar una estructura constitucional determinada) es que no se puede conseguir a menos que las partes puedan básicamente replantearse sus propias identidades.

## **Las minorías inmigrantes**

Una razón para distinguir entre minorías indígenas y minorías inmigrantes es que presentan desafíos políticos e ideológicos diferentes para el estado. Las minorías indígenas desafían al estado a reformar su estructura constitucional de modo que esto les permita algún grado de autonomía dentro de un espacio territorial bien definido. Las minorías

inmigrantes no buscan un estatus legal especial en base a una reivindicación histórica de su derecho sobre el territorio, sino que desafían al estado a replantear la base sobre la que otorga derechos y protección a todos sus ciudadanos. Este resulta, de algún modo, el desafío más importante, dado que no puede ser tratado simplemente como la reescritura de acuerdos constitucionales en interés de la descentralización, la transferencia de poderes o el federalismo. El modo en que los estados responden a la diversidad creada por las minorías inmigrantes es el producto —a menudo un producto *ad hoc* y no planeado— no sólo de la naturaleza cambiante de los flujos migratorios sino también de la idea que el estado individual tiene de sí mismo como comunidad cívica y moral. Podemos distinguir tres modelos diferentes de «pertenencia» que han resultado decisivos en la historia de la construcción de las naciones en Europa. Para el modelo «Etnico», la pertenencia significa compartir una ascendencia, una lengua y una cultura común. Para el modelo «Republicano» o «Cívico» representa la disposición a aceptar las reglas políticas y adoptar la cultura nacional. En el caso del modelo «Multicultural» se interpreta como la adherencia a las reglas políticas pero junto con la habilidad de mantener diferencias culturales y de formar comunidades y asociaciones étnicas.

Estos modelos deberían considerarse como «tipos ideales» porque, en práctica, se pueden identificar elementos de los tres en la mayoría de los estados. Como señalan Etxeberria y Recalde, «todas las identidades nacionales son de algún modo identidades étnicas» (Etxeberria) y «está claro desde el principio que la idea práctica de una nación cívica ha coexistido, en casi todos los casos, con la ideología romántica de la nación esencial» (Recalde). El mejor ejemplo en Europa de las consecuencias de dar importancia a la «ideología romántica de la nación esencial» es Alemania, donde la integración total de los «trabajadores invitados» en el sistema de la seguridad social no se vio acompañada de la concesión de los derechos plenos de ciudadanía (incluso en el caso de la segunda generación), generando lo que ahora son grandes poblaciones minoritarias que están políticamente excluidas y socialmente marginalizadas. Bosswick, en su capítulo sobre Nuremberg, describe cómo, a pesar de la continuada insistencia de algunos políticos de que Alemania «no es un país de inmigración», en los últimos años se ha dado un incremento de una «concienciación pública general» de que necesitan tomarse medidas para fomentar la integración de los «extranjeros residentes» en el seno de la población mayoritaria. Alrededor del 17,5 % de la población de Nuremberg eran «ciudadanos extranjeros» en 1998, pero si uno añade además el número de extranjeros nacidos como residentes «alemanes étnicos» en la ciudad ese año, uno descubre el sorprendente hecho de que los

inmigrantes —o gente con antecedentes migratorios recientes— configuraban casi una tercera parte de la población de la ciudad. Los esfuerzos hechos en Nuremberg por mejorar el acceso a la vivienda, el empleo y la educación para los inmigrantes y sus hijos, no han ido «explícitamente dirigidos a las minorías», aunque resulta sorprendente que la integración y el estatus legal de los inmigrantes sea ahora un tema de debate serio y cada vez más usual en Alemania, a pesar de la opinión oficial de que ese no es un país de inmigración.

A diferencia de Alemania, la política adoptada por el gobierno en los Países Bajos pretende explícitamente alentar a las minorías a expresar y desarrollar sus identidades culturales, a fin de superar los obstáculos para su progreso social y económico. De hecho, «Los Países Bajos son el único país de Europa Occidental aparte de Suecia en el que el gobierno central ha intentado traducir una aprobación explícita de valores multiculturales en un marco político coherente» (COLLINSON, 1998, p. 163). Y sin embargo, a pesar de la tradición pluralista del país, y a pesar del récord que ostenta en ofrecer refugio a aquellos perseguidos por sus propios gobiernos, fue tan sólo en los 80 cuando se adoptó la «política de minorías». Hasta entonces la opinión oficial era, como en Alemania, que los Países Bajos «no eran ni deberían ser un país de inmigración» (PENNINX et al., 1993, p. 160, citado por COLLINSON, *op. cit.*, p. 163). Por lo que Hoogveld tiene que decir (en este libro) sobre un reciente y creciente endurecimiento de las actitudes públicas hacia los inmigrantes en los Países Bajos, parece que la política de ofrecer ayuda directa y dirigida a las minorías inmigrantes podría ser objeto de crecientes críticas, tanto por parte de los que afirman que «Esa gente está consiguiendo todo» y aquellos que temen que demasiada intervención por parte del gobierno en nombre de los inmigrantes podría tener la consecuencia no intencionada de impedir la integración. Hoogveld comenta que «los países con un bajo nivel de interferencia gubernamental en la sociedad parecen absorber a los inmigrantes con más facilidad» y existen de hecho pruebas de investigación (comparando, por ejemplo, la integración de los refugiados en Dinamarca y en el Reino Unido) que apoyan esto.

Esto hace aún más interesante el caso de Italia, uno de los «nuevos países de inmigración» europeos, en el que una política de integración global para los inmigrantes está todavía muy lejos de ser puesta en marcha y la «interferencia del gobierno» en la provisión de servicios sociales a la población en general queda muy lejos de la de los países del norte de Europa. En Italia, los grupos eclesiásticos y otras organizaciones de voluntarios han ofrecido tradicionalmente apoyo y ayuda a los desfavorecidos. De acuerdo con un informe publicado en 1991, «el abigarrado mundo del voluntariado juega un papel primordial en ayudar a los inmi-

grantes con los problemas sociales, burocráticos y de empleo», pero «el análisis de las políticas locales... muestra la naturaleza fragmentaria e incoherente de la mayoría de las intervenciones (las cuales) van desde el abandono absoluto de la responsabilidad y el pasar la pelota hasta (rara vez) la integración absoluta» (CENSIS, 1991, p. 333, citado por COLLINSON, 1998, p. 165). Pace, en su capítulo sobre Mazara del Vallo en Sicilia, describe la relación entre la población inmigrante procedente de Túnez y la población local como «indiferencia cívica».

...la población local considera la presencia de los trabajadores tunecinos como algo indispensable para su economía empresarial local. De este modo, aceptan su presencia y esto se ve en la ausencia de conflictos raciales o formas de intolerancia. Los tunecinos han forjado su huequecito en la parte antigua (y más dilapidada) de la ciudad. Han abierto sus propios bares y restaurantes. Sin embargo, no nos deberíamos dejar engañar por todo esto; es una forma de tolerancia basada en una conveniencia calculada, no un intento de integración social.

Las autoridades de la ciudad no ofrecen servicios especiales para los inmigrantes —no hay un centro de acogida ni siquiera una oficina de inmigración en el ayuntamiento— a pesar del hecho de que los inmigrantes suponen el 5 % de la población de la ciudad. Existe, sin embargo, una escuela tunecina, establecida a petición del gobierno tunecino en la creencia equivocada de que los inmigrantes regresarían a su país de origen a su debido tiempo. Esta escuela, la única institución establecida específicamente para satisfacer los intereses de los inmigrantes (aunque no por iniciativa de las autoridades locales), se ha convertido en un serio obstáculo para su integración y muchos de ellos desean su cierre. Pace señala que ha habido algunas iniciativas locales dignas y alentadoras en los dos últimos años diseñadas para incrementar la conciencia de la cultura tunecina y del patrimonio cultural árabe de Sicilia entre la población mayoritaria. Pero se ve obligado a preguntarse si la actitud de la «indiferencia cívica» y la falta de servicios especiales dirigidos especialmente a los inmigrantes (aparte del desafortunado caso de la escuela tunecina), no podrían, paradójicamente, haber ayudado más que obstaculizado su integración satisfactoria.

## ¿Una Europa multicultural?

Como señala Castles, «El fracaso de convertir a los inmigrantes en ciudadanos debilita un principio básico de la democracia parlamentaria —que todos los miembros de la sociedad civil deberían tener derecho a

la participación política— pero el convertirlos en ciudadanos cuestiona conceptos de la nación basados en la pertenencia étnica o en la homogeneidad cultural» (2000, p. 141). La cuestión es, por lo tanto, cómo asegurar el reconocimiento en igualdad de condiciones de los derechos individuales de todos los ciudadanos dentro de un estado-nación liberal y democrático que es no manifiestamente homogéneo desde el punto de vista cultural y étnico. El modelo de multiculturalismo de John Rex, discutido en el capítulo de Häkinnen, intenta contestar a esta pregunta distinguiendo entre un «dominio público» (formado por la ley, el sistema político y la economía), el cual es «indiferente» o «neutral» en el sentido que se basa en el principio de la igualdad individual, y un «dominio privado» (formado por la educación ética y la socialización) en el que se permite y fomenta la diversidad cultural. Existen al menos dos (y quizás muchas más) formas en que los estados europeos cuyas políticas sobre la diversidad étnica se discuten en este libro quedan muy por debajo del modelo multicultural de Rex.

En primer lugar, queda claro que ninguno de estos estados tiene un dominio público carente de contenido étnico. Este punto es similar al expuesto por Etxeberria y Recalde sobre la mezcla del nacionalismo cívico y étnico, al que ya nos hemos referido anteriormente. Uno llega a preguntarse si es posible lograr un dominio público genuinamente neutral, o completamente cívico incluso en los estados nación más liberales y democráticos. Como ha argumentado Charles Taylor, la doctrina aparentemente universalista del liberalismo no puede ofrecer un espacio neutral para la coexistencia de diversas culturas, puesto que el liberalismo es la «expresión política de una variedad de culturas, y bastante incompatible con otras variedades». No puede reivindicar la neutralidad cultural porque es «un credo de lucha» (1992, p. 62). Una consecuencia de esto podría ser que deberíamos prever la necesidad de los estados de reformar radicalmente, de vez en cuando, sus estructuras institucionales y constitucionales (y por lo tanto su propia imagen) en el momento en que nuevos grupos culturales se integran en el proceso político. (Dicha posibilidad fue presentada recientemente por una comisión investigadora en el Reino Unido, la cual sugería, ante la indignación de muchos, que el término «británico» estaba perdiendo cada vez más su sentido y que debería prescindirse de él.) La segunda forma en que los estados que aparecen en esta publicación quedan muy por debajo del modelo de multiculturalismo propuesto por Rex es que las minorías inmigrantes están, en casi todos los casos, desfavorecidas y discriminadas, social, económica y políticamente. Una característica clave del modelo multicultural de Rex —que los individuos no deberían de disfrutar de más o menos derechos, bien *de facto* o *de jure*, a causa de

su identidad étnica o cultural— por lo tanto no se cumple, y debemos decir que es poco probable que se cumpla en un futuro próximo en ningún país europeo.

Sin embargo, podríamos vernos tentados a señalar, aunque sólo sea por terminar con una nota de optimismo, que, aunque Europa todavía tenga un largo camino que andar para conseguir la tierra prometida del multiculturalismo, tiene, en su tradición liberal, los recursos filosóficos y políticos que le permitirán lograr finalmente este objetivo. Preferimos, sin embargo, terminar haciendo una advertencia. Creemos que el «proyecto» multicultural en Europa está en estos momentos en grave peligro, y que como Europa ha comprobado por sí misma en el pasado, el peligro más grave de todos es la autocomplacencia ante un creciente sentimiento público de temor y antagonismo hacia el extranjero y el «otro» étnico. Parece que los políticos elegidos democráticamente son, con mucho, reticentes a liderar la lucha contra estos sentimientos, y en el peor de los casos, tan sólo están dispuestos a fomentarlos y orquestarlos para sus propios intereses políticos. La situación la resume muy bien Collinson.

A pesar de los esfuerzos por acelerar la integración de las minorías étnicas e inmigrantes... no está claro que la sociedad de Europa Occidental se resigne ante la diversidad cultural y étnica que la inmigración ha generado en las últimas décadas. De hecho, en un momento de considerable incertidumbre económica y política y en un momento en el que las fronteras tradicionales del estado están siendo erosionadas por una gran variedad de fuerzas económicas, políticas y sociales a nivel transnacional y mundial (incluyendo la inmigración), existe la posibilidad de que la sociedad de Europa Occidental recurra a símbolos negativos de identidad, por ejemplo, basar su identidad en la oposición de las identidades de los otros. Nada demuestra esto tan claramente como el recrudecimiento de las opiniones extremistas anti-inmigrantes en Europa Occidental y el aumento de incidentes de violencia racial y hostilidad que han tenido lugar en los últimos años.

Continúa señalando que, a pesar de aprobar aspiraciones positivas y progresistas para la creación de una Europa multicultural en la que «diferentes culturas y comunidades étnicas pueden vivir en una misma y única sociedad» (Consejo de Europa, 1991, p. 22), los líderes políticos de Europa Occidental «han mostrado una tendencia a responder más fácilmente a las actitudes públicas negativas hacia los inmigrantes que a las positivas» (1998, p. 184).

Estas actitudes negativas están a menudo relacionadas con incertidumbres y temores económicos que quedan reflejados en quejas tales

como «nos están quitando nuestros empleos», o «se están beneficiando de nuestro sistema de bienestar» o «para ellos somos unos buenazos». Como sugiere Hoogveld en el caso de los Países Bajos, resulta dudoso si tales temores están justificados por los hechos. La gran mayoría de inmigrantes no son tan sólo ciudadanos cumplidores de la ley y productivos sino que también contribuyen de una manera valiosa e incluso vital a la economía y los servicios públicos de la sociedad anfitriona. Pero uno siente, sin embargo, que a pesar de tantas pruebas y a pesar de lo mucho que se ha difundido, es poco probable que tenga un impacto relevante en las actitudes negativas hacia los inmigrantes. ¿Por qué no?

Para contestar a esta pregunta, necesitamos primeramente aceptar que la inseguridad que la población receptora experimenta es real; pero, en segundo lugar, reconocer que su verdadera causa reside en la inversión y el movimiento de capital cada vez más globalizado y liberalizado y no en el más visible y tangible movimiento de inmigrantes y solicitantes de asilo. Los gobiernos, por supuesto, se sienten cada vez más impotentes de contener los mercados financieros internacionales y las multinacionales que juegan un papel tan determinante en el bienestar económico de sus ciudadanos: cuando BMW decidió cerrar su filial de Birmingham en el Reino Unido, Rover, con la pérdida de miles de empleos, por ejemplo, el gobierno británico no pudo hacer más que expresar su enfado y frustración de forma impotente. Pero los gobiernos todavía pueden reivindicar y ejercer el derecho a controlar el movimiento de la gente: decidir a quién se le puede permitir la entrada en el país, en qué condiciones y por cuánto tiempo. Y aunque su capacidad para ejercer tal control está siendo puesta a prueba cada vez más por el ingenio y la perseverancia de los inmigrantes y los traficantes, de hecho ellos son los que tienen medios más eficaces para controlar el movimiento de gente que lo que lo hacen los visibles y más o menos misteriosos movimientos de los «mercados financieros mundiales».

De este modo, como Zigmunt Bauman ha afirmado contundentemente en el artículo al que ya nos hemos referido anteriormente, los gobiernos tienen más interés en fomentar que en combatir lo que podría ser la inevitable tendencia a que las «amenazas misteriosas y escurridizas a la identidad individual se coloquen en el umbral del siempre demasiado tangible enemigo: el extranjero de al lado». (1998, p. 8).

Los gobiernos no pueden honestamente prometer a sus ciudadanos una existencia y un futuro seguros; pero sin embargo podrían en el presente descargar al menos parte de la ansiedad acumulada (e incluso beneficiarse de ella electoralmente) demostrando su energía y disposición a luchar contra los extranjeros que buscan empleo y otros intrusos extranjeros que se han colado en lo que en su día fue un ori-

ginario patio trasero limpio y ordenado, familiar y organizado. (BAUMAN, 1998, pp. 10-11).

El patio trasero de Europa nunca fue, por supuesto, limpio y ordenado, familiar y organizado, y siempre estuvo habitado por una mezcla de diferentes pueblos, que hablaban diferentes idiomas y con diferentes tradiciones culturales. Parece no haber ninguna duda que esta diversidad cultural y étnica ha sido una de las condiciones más importantes de los impresionantes logros de la «civilización europea», convirtiéndola, según decía Estanislao Arroyabe en nuestra anterior publicación sobre este tema, «el continente que revolucionó el mundo» y que «creó la primera cultura universal que merecía tal nombre» (ARROYABE, 1999, p. 28). Si esto es así, y como ya escribimos en nuestra introducción a aquella publicación,

...el éxito de la acomodación y gestión de la diversidad cultural y étnica en los estados europeos es necesaria, no sólo para evitar las consecuencias destructivas de la violencia étnica y racial a corto plazo, sino también para ofrecer alguna esperanza de que la civilización europea será igual de creativa y «revolucionaria» durante el próximo milenio que lo que lo ha sido en el último. En otras palabras, la política de la «fortaleza europea» podría ser potencialmente el obstáculo principal para la futura fuerza económica, política y cultural de una Europa unida. (TURTON y GONZALEZ, 1999, pp. 15-16).

## Bibliografía

- ARROYABE, E. (1999): «Europa como mosaico de identidades: algunas reflexiones». En *Identidades Culturales y Minorías Étnicas en Europa*, ed. D. TURTON y J. GONZÁLEZ. Universidad de Deusto, Bilbao.
- BAUMAN, Z. (1998): «Europe of strangers». Artículo pendiente de publicación, ESRC Transnational Communities Programme, Oxford.
- CASTLES, S. (2000): *Ethnicity and Globalization*. Sage Publications, Londres.
- CASTLES, S.; BOOTH, H.; WALLACE, T. (1984): *Here for Good: Western Europe's New Ethnic Minorities*. Pluto Press, Londres.
- CASTLES, S.; MILLER, M.J. (1998): *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* (segunda edición). Macmillan, Londres.
- CENSIS (1991): *Immigrati e Società Italiana*. Editalia-Edizione d'Italia, Roma.
- COLLINSON, S. (1998): «Public policies towards immigrant minorities in Western Europe». En *Ethnic Diversity and Public Policy: A Comparative Enquiry*, ed. C. YOUNG, Macmillan, Londres y Nueva York.
- CONSEJO DE EUROPA (1991): *Community and Ethnic Relations in Europe*. Final Report of the Community Relations Project of the Council of Europe, (MG-CR (91) 1 final E). Consejo de Europa, Estrasburgo.

- ENGBRIGTSEN, A. (1999): «Relaciones entre el Estado y las minorías étnicas en Noruega». En *Identidades Culturales y Minorías Étnicas en Europa*, ed. D. TURTON y J. GONZÁLEZ, Universidad de Deusto, Bilbao.
- JOPPKE, C. (1998): *Challenge to the Nation State: Immigration in Western Europe and the United States*. Oxford University Press, Oxford.
- LIJPHART, A. (1977): *Democracy in Plural Societies*. Yale University Press, New Haven.
- MILL, J.S. (1991): *Considerations on Representative Government*. Prometheus Books, Buffalo, Nueva York.
- PENNINX, R.; SCHOORL, J.; VAN PRAAG, C. (1993): *The Impact of International Migration on Receiving Countries: the Case of the Netherlands*. Swets and Zeitlinger-NIDI CBGS Publications, Amsterdam.
- PAPPE, I. (2000): «Israel and the Palestinians, 1948». *International Colloquium on War, Famine and Forced Migrations in Today's World*, Fetrinelli Foundation, Cortona, Italia, 26-27 mayo, (pendiente de publicación).
- TAYLOR, C. (1992): *Multiculturalism and «The Politics of Recognition»*. An Essay by Charles Taylor. Princeton University Press, Princeton.
- TURTON, D.; GONZÁLEZ, J. (1999): «Introducción». En *Identidades Culturales y Minorías Étnicas en Europa*, ed. D. TURTON y J. GONZÁLEZ. Univesidad de Deusto, Bilbao.

# El problema kurdo de Turquía desde una perspectiva legal internacional

Berdal Aral

La aparición de conflictos inter-étnicos por todo el este de Europa y la «antigua» Unión Soviética coincidió con los alzamientos kurdos y chiítas contra el gobierno iraquí tras la Guerra del Golfo. La declaración de un «refugio seguro» en el norte de Irak por parte de los Estados Unidos y otros gobiernos occidentales para proteger a los kurdos de la persecución llevada a cabo por las fuerzas iraquíes ha conducido aparentemente a la creación de un estado kurdo cuasi independiente en aquella región. Sin embargo, este nuevo desarrollo no ha sido mayoritariamente aceptado por los estados regionales con un alto nivel de población de origen kurdo —Turquía, Irán y Siria—, el cual les ha inducido a un mayor entendimiento y cooperación entre ellos contra «los proyectos auspiciados por occidente». Cualquier idea sobre un estado kurdo independiente resulta odiosa para todos ellos, por temor a que esto promueva movimientos similares entre sus hermanos en países vecinos. De hecho, en noviembre de 1992 se celebró un encuentro tripartito entre Turquía, Irán y Siria, a fin de discutir los modos de asegurar que «las soluciones a cuestiones regionales estaban restringidas a los estados regionales», insinuando de este modo que no aceptarían un estado kurdo independiente (*ECONOMIST*, 7 noviembre, p. 82).

Se calcula que el número de kurdos ronda los 20 millones aproximadamente, de los cuales unos 12 millones viven en Turquía. Turquía está especialmente preocupada por el respaldo americano a los kurdos iraquíes, y teme que la autodeterminación kurda al otro lado de la frontera pueda tener un impacto catalizador en el movimiento kurdo nacionalista de Turquía. Suponiendo que la comunidad kurda en Turquía es mucho más numerosa que la de Irak y que goza de una libertad de expresión mucho menor, la ambivalencia de Turquía sobre «el refugio seguro»

para los kurdos iraquíes no es difícil de entender. Abdullah Ocalan, líder del PKK (Partido de los Trabajadores del Kurdistán), brazo político del movimiento guerrillero kurdo, continúa abogando por la secesión total del estado turco, a diferencia de los líderes kurdos iraquíes que parecen conformarse con la autonomía regional bajo una estructura federal.

De hecho, el PKK continúa con su lucha armada por lograr la secesión, la cual comenzó en 1984. La escala de la lucha se ha intensificado recientemente dado que las provincias kurdas están cada vez más oprimidas y económicamente más aisladas. Hay un estado de emergencia en muchas provincias del sudeste de Turquía. Según las cifras oficiales de 1995, los años de sublevación han generado 15.000 víctimas, la mayoría de ellas en los últimos años.

En enero de 1991, a costa de antagonizar a las facciones conservadoras dentro de su partido y el ejército, el último presidente Ozal preparó el terreno para reducir las restricciones en el uso de la lengua kurda, en un gesto por debilitar el apoyo popular al PKK y mejorar el documento de los derechos de las minorías en Turquía. El jefe del nuevo gobierno que asumió el poder en octubre de 1991 anunció su intención gubernamental de continuar con la política de Ozal para conseguir mayores derechos culturales para la minoría kurda. No obstante, no podía permitirse abandonar la campaña contra las guerrillas del PKK por temor a antagonizar al ejército y las facciones nacionalistas del estado (KEESING, 1992, p. R. 127). El 16 de octubre de 1992, las fuerzas armadas turcas invadieron Irak en una operación a gran escala por aire y tierra, para obligar al PKK a abandonar Irak. Como resultado de esta operación, unos 1.000 miembros del PKK fueron asesinados en dos semanas (*TIMES*, 2 noviembre 1992). Una vez más, el ejército turco entró en el norte de Irak en marzo de 1995 con casi 35.000 tropas para adelantarse a la prevista campaña del PKK de ofensivas de primavera desde sus bases en el norte del país. Se declaró que el principal objetivo de esta operación militar era acabar con el PKK de una vez por todas (*NEWSWEEK*, 3 abril 1995, pp. 20-21). Las tropas turcas, en busca de guerrillas, de sus guaridas y sus bases, penetraron 40 kilómetros en Irak y permanecieron allí durante casi seis semanas. Fuentes gubernamentales afirmaron que más de 500 guerrillas y casi 70 soldados murieron durante la campaña militar.

La cuestión kurda continúa siendo el principal problema político al que se enfrenta el gobierno turco. Los observadores liberales han coincidido por lo general en que el Primer Ministro Suleyman Demirel (actualmente Presidente) y su sucesor perteneciente al mismo partido, Tansu Ciller, han fracasado, a pesar de las promesas hechas por Demirel, en su intento por humanizar el enfoque gubernamental del problema kurdo.

En 1994, los miembros kurdos de la Gran Asamblea Nacional Turca, de la cual se sospechaba que tenía conexiones con el PKK, fueron despojados de su inmunidad ante la persecución por parte de miembros de dicha Asamblea. Seis de ellos están en la actualidad en prisión. Mientras tanto, el actual gobierno no ha conseguido aprobar la ley para derogar el Artículo 8 de la Ley de Prevención del Terrorismo. El citado artículo criminaliza cualquier opinión que supuestamente «debilita la integridad del estado», tales como, abogar por la autonomía regional para las zonas con población kurda. La situación va de mal a peor debido a la aparente incapacidad o falta de disposición del gobierno para formular una «Política Kurda» bien definida y sólida. Las zonas que están mayoritariamente habitadas por kurdos todavía se encuentran bajo la presión del ejército y la policía. No es sorprendente que el Parlamento Europeo haya condenado repetidas veces la «escala y excesiva severidad» de las acciones del gobierno turco en el sudeste (ibíd.).

Si bien han sido muchos académicos turcos los que han escrito numerosos artículos sobre la difícil situación de las minorías turcas en Bulgaria y Grecia, sólo se ha escrito, que yo sepa, un artículo hasta el momento sobre el problema kurdo en Turquía (KAPANI, 1991, pp. 20-21). Para la corriente dominante de intelectuales, el problema kurdo existe tan sólo como una cuestión de derechos humanos en el contexto de un estado unitario y unicultural y/o como un problema de penurias económicas. Estas opiniones sugieren que el problema kurdo no es necesariamente un problema cualitativamente diferente de otros problemas de derechos humanos existentes en Turquía. Por lo tanto, el problema puede resolverse por medio de la puesta en marcha adecuada de leyes nacionales turcas y/o por la creación de una riqueza económica en las zonas de población kurda. Así, en opinión de las figuras consagradas turcas del mundo intelectual, la cuestión kurda no recae forzosamente dentro del ámbito del derecho internacional.

Sin embargo, en el siguiente análisis, voy a rebatir esta opinión. En primer lugar, los kurdos no son simplemente una subdivisión de la sociedad turca, dado que tienen ciertas características étnicas, culturales y lingüísticas que los diferencian de la población mayoritaria. En segundo lugar, argumentaré que la cuestión de las minorías no es tan sólo una cuestión estatal, sino que, en determinadas circunstancias, es también una cuestión del derecho internacional.

En los últimos años se han publicado varios estudios en inglés que buscaban entender diferentes aspectos del problema kurdo: sus orígenes históricos, al igual que sus dimensiones políticas, económicas y culturales. Sin embargo, que yo sepa, las dimensiones legales de carácter internacional todavía no han sido adecuadamente examinadas. Por ejemplo,

¿son los kurdos un «pueblo» o una «minoría», en el sentido de los derechos a la autodeterminación? Y si es así, ¿en qué consiste esa «determinación»? Y por último, ¿qué obligaciones tiene el gobierno turco hacia sus ciudadanos kurdos de acuerdo con el derecho internacional?

## Minorías y autodeterminación

Resulta una tarea bastante difícil formular el principio de autodeterminación en términos legales apropiados (consultar CRAWFORD, 1992; JOHNSTON/KNIGHT/KOFMAN, 1998, KOSKINNIEMI, 1994; LENG, 1993; OETER, 1994). Tampoco existe un consenso internacional con respecto a la condición de la secesión en el contexto de la autodeterminación, ni un criterio universal para un movimiento secesionista legítimo. De acuerdo con el derecho internacional, todos los pueblos tienen derecho a la autodeterminación. No obstante, no está claro lo que se entiende por «pueblos», o el modo en que dicho derecho tiene que ejercerse. Únicamente los pueblos coloniales se han acogido satisfactoriamente a este derecho. Además, no es fácil hacer cumplir el principio de la autodeterminación en casos concretos. Por ejemplo, la existencia de la Resolución de la ONU no ha hecho mucho por establecer la soberanía de los pueblos indígenas en el este de Timor (HILL, 1989, p. 14)<sup>1</sup>.

Otra dificultad relativa al principio de la autodeterminación es que generalmente forma parte del vocabulario empleado por minorías cuyas exigencias no coinciden necesariamente con la secesión (THORNBERRY, 1989, p. 868). La autodeterminación puede interpretarse como el derecho de un «pueblo» a determinar libremente su propia organización política y la forma de sus relaciones con otros grupos sociales. El resultado final de este derecho no se limita al estado independiente. Puede adoptar la forma de una asociación con otros grupos sociales en un marco federal, la autonomía, o la integración en un estado unitario (BROWNLIE, 1990, p. 595). Por ejemplo, los puertorriqueños han rechazado, una y otra vez, la independencia, y en cambio han optado por un estatus legal especial bajo la protección de los Estados Unidos —especialmente por razones económicas (POMERANCE, 1982, p. 93). No obstante, el explosivo potencial del principio de la autodeterminación ha instado a menudo a los gobiernos a negar su importancia para determinados grupos sociales bien establecidos en su territorio. En este punto, surgen dos preguntas: ¿cómo podemos distinguir entre «pueblos»

---

<sup>1</sup> Debería tenerse en cuenta que este artículo se escribió en 1996 (Ed.).

y «minorías»? y ¿puede catalogarse a las minorías de «pueblos» bajo estas circunstancias?

Un antiguo miembro de la Comisión de la ONU sobre los Derechos Humanos, Felix Ermacora, argumenta que los conceptos de «minoría» y «pueblo» no son exclusivos entre sí, ni idénticos. Señala que «el término minoría es un concepto creado por el hombre que engloba situaciones creadas por el hombre», si bien «el término pueblo tiene una naturaleza arquetípica» (ERMACORA, 1983, p. 328). Por lo tanto, un grupo de gente puede considerarse a la vez un «pueblo» y una «minoría». Los que niegan categóricamente a las minorías cualquier derecho a la autodeterminación no tienen en cuenta el significado del término «pueblo».

Antes de explicar con más detalle el concepto de «pueblo», podríamos empezar considerando una definición mayoritariamente aceptada del término «minoría». Un informe elaborado para la ONU por Capotorti parece útil para este propósito:

Minoría significa un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, en una posición no-dominante, cuyos miembros —aun siendo ciudadanos del Estado— poseen características étnicas, religiosas o lingüísticas que difieren de las del resto de la población y que muestran, aunque sólo implícitamente, un sentido de solidaridad, dirigido a preservar su cultura, tradiciones, religión o idioma (ERMACORA, 1983, p. 292).

Queda claro con esta definición que no todas las categorías humanas que podrían definirse sociológicamente como minorías deberían ser consideradas como tales por la ley. Como dice Ermacora, un grupo social que puede distinguirse del resto de la sociedad por su etnia, religión o idioma, debe tener una conciencia de grupo y algún tipo de estructura organizativa para reclamar su derecho de minoría. Si el grupo se conforma con integrarse en la sociedad predominante, entonces no tiene derecho a medidas específicas que van más allá del sistema general de los derechos humanos (p. 300). Esta definición está suficientemente clara para las minorías que aceptan el estatus quo territorial de los estados en los que viven. Una vez que una minoría determinada reclama su derecho a la autodeterminación, sin embargo, cualquier intento por distinguir los conceptos de «minoría» y «pueblo» se hace borroso. Parece entonces que el concepto de «pueblo» en sí mismo es inevitablemente problemático. Cristescu, en su informe para la ONU, recoge diversas opiniones sobre dicho concepto en la siguiente definición:

Debería entenderse que la palabra «pueblos» hace referencia a todos aquellos que son capaces de ejercer su derecho a la autodetermi-

nación. Un pueblo ocupa un territorio homogéneo y sus miembros están relacionados entre sí étnicamente o por otras razones (CRISTESCU, 1981, § 271; también en ERMACORA, 1983, p. 326).

Aquí se incluye una dimensión adicional: el territorio y la capacidad para la autodeterminación. Está claro, por tanto, que cualquier minoría con una identidad étnica o religiosa diferenciada y una situación geográfica distinta —en el sentido de constituir la mayoría en los territorios sobre los que reclaman su derecho— puede reclamar su derecho a ser un pueblo. No obstante, su transformación efectiva en una realidad depende de la capacidad de esta minoría a ejercer su derecho de la autodeterminación. Una de las consecuencias de esta definición es que si se usa la fuerza para capturar un territorio en base a una reclamación del derecho a la autodeterminación, el nuevo estado podría ser reconocido más fácilmente por la comunidad internacional que en casos de la toma ilícita de un territorio (BROWNLIE, 1990, pp. 597-598). El caso de Bangladesh es significativo en este sentido. Los bengalíes del este de Pakistán se distinguen étnica y geográficamente de los del oeste, y por lo tanto, al tener derecho a la autodeterminación, lograron alcanzar la independencia tras luchar contra los últimos —aunque con bastante apoyo de la India. El nuevo estado fue rápida y ampliamente reconocido por otros estados (CRAWFORD, 1976-77, pp. 171-172).

Queda por lo tanto claro que el derecho internacional no prohíbe explícitamente el uso del término autodeterminación por parte de las minorías en tanto que se cataloguen como «pueblo». Esto implica que las minorías no pueden ser legítimamente excluidas del derecho a la autodeterminación a priori. Sin embargo, si se entiende por autodeterminación el derecho a separarse de un estado existente, entonces es discutible si se trata de un «derecho» universalmente aceptado o si es legalmente efectivo. Pomerance afirma que si bien la auto-determinación «externa» absoluta se otorgó a pueblos que vivían bajo regímenes «coloniales», «racistas» o «extranjeros», dicho derecho se negó a pueblos que vivían bajo regímenes opresivos similares en situaciones «no-coloniales» (POMERANCE, 1982, pp. 40-42). Dado que los regímenes «coloniales» se han visto reducidos a unos pocos casos, el principio de la auto-determinación se ha transformado gradualmente de «una creación estatal» en «el cumplimiento de los derechos humanos» en forma de autodeterminación «interna» (CRAWFORD, 1992a, p. 162; MORPHET, 1989, p. 85). Hoy en día, la mayor parte de los abogados internacionales están de acuerdo en que se debería otorgar un cierto grado de autonomía cultural y política a los grupos minoritarios que se catalogan como «pueblo». Sin embargo, tales disposiciones tendrían que descartar

la secesión (POMERANCE, 1982, p. 104; NETTHEIM, 1992, pp. 119-120; BROWNLIE, 1992, p. 16).

De hecho resulta difícil ignorar la realidad existente del sistema internacional y su marco jurídico que se asienta en la inmutabilidad de las fronteras estatales. Por muy arbitrarios que sean, siguen siendo la realidad predominante. El debate sobre la autodeterminación ha demostrado que los estados no están dispuestos a aceptarlo como un requisito previo al disfrute de todos los demás derechos humanos. En cambio insisten en que debería estar subordinado a otros principios del derecho internacional, tales como la inviolabilidad de las fronteras existentes y el mantenimiento de la paz internacional. Por tanto, podemos concluir que la tendencia general en el derecho internacional es que el derecho a la autodeterminación no debe conllevar cambios en las fronteras existentes.

### **Los kurdos de Turquía y el principio de la autodeterminación**

En términos generales, se reconoce que los kurdos se diferencian de los turcos, tanto étnica como culturalmente. Se observa que sus progenitores étnicos y culturales eran las tribus de los medos que estaban establecidas en las montañas del oeste de Irán para el siglo séptimo a.C. Se considera que la lengua kurda es una lengua «distintiva y diferente perteneciente a la rama aria de la familia de las lenguas indoeuropeas» (CRUIKSHANK, 1970-71, pp. 411-412). Ismail Besikci, un sociólogo turco, ha documentado la naturaleza diferenciada de la lengua, la cultura y el patrimonio histórico kurdo, al igual que las injusticias cometidas contra ellos.

De hecho los kurdos ya habían desarrollado una identidad propia bien diferenciada durante el siglo XIX cuando la supervivencia del Imperio Otomano parecía endeble. Durante siglos, debido a la lejanía y naturaleza montañosa de sus situaciones —este de Anatolia y alta Mesopotamia— las tribus kurdas se habían mantenido en general fuera del alcance de la autoridad directa del gobierno central. Las autoridades centrales a menudo optaban por no intervenir en los «asuntos internos» de las comunidades kurdas por temor a que ello provocase una rebelión, lo cual no era nada raro. La zona estaba en realidad controlada por señores feudales y jeques religiosos. Además, los kurdos no se mezclaban con el resto de la población y sólo hablaban kurdo. Esta peculiaridad del caso kurdo lleva a un académico turco a concluir que «la soberanía otomana en las zonas kurdas era pura teoría» (ORAN, 1990, pp. 192-193).

Gran Bretaña y otros miembros de la coalición Aliada descubrieron con rapidez tendencias secesionistas entre los kurdos de Anatolia y el norte de Irak en el período que siguió a la Primera Guerra Mundial. Inmediatamente

después de la ocupación de Turquía, las potencias europeas vencedoras, deseosas de obtener su apoyo contra los nacionalistas turcos, prometieron la independencia a los kurdos (CRUIKSHANK, 1970-71, p. 416). La promesa se cumplió pronto con la firma del Tratado de Sèvres el 20 de agosto de 1920. Conforme al artículo 62, se prometía autonomía local a los kurdos de Turquía que habitaban zonas predominantemente kurdas del este y sudeste del país. Por su parte, el gobierno turco acordó aceptar los términos de la disposición (Artículo 63). El Artículo 64 especificaba una promesa adicional de que si la mayoría del pueblo kurdo de la zona decidía ser independiente en el período de un año, y si esto era aprobado por el Consejo de la Liga de Naciones, Turquía tenía la obligación de renunciar a sus derechos sobre estas zonas. Las potencias Aliadas finalmente se comprometieron a no poner ninguna objeción si un Kurdistán independiente decidía unirse a los kurdos de la provincia de Mosul en el norte de Irak, entonces ocupada por los británicos (cf. *AJIL*, 1921, pp. 179-295).

Sin embargo, el líder kemalista consiguió ganar el respaldo de los kurdos para la lucha nacionalista turca explotando dos cuestiones: una Yihad cristiana contra «los invasores cristianos» y una posible «amenaza» armenia a la supervivencia de los kurdos, si los armenios lograban establecer un estado armenio independiente en el este de Anatolia. Una abrumadora mayoría de kurdos respondió a la llamada uniéndose al movimiento de resistencia kemalista, y creyendo, además, que sus «aspiraciones nacionales» se cumplirían tras la victoria. Había de hecho algunos factores que indicaban que esto sería así tras la expulsión del enemigo «infiel». Por ejemplo, a lo largo de la Guerra Nacional de la Independencia, Atatürk habló del «pueblo de Turquía» más que del «pueblo turco». Además, en una conferencia de prensa en 1923, Atatürk prometió la autonomía a los kurdos (ORAN, 1990, pp. 193-194).

No obstante, la promesa fue pospuesta una vez se logró la victoria turca. Las fronteras territoriales de Turquía y otros temas relevantes fueron finalmente acordados en la Conferencia de Lausana del 24 de julio de 1923. De ahí en adelante, en términos oficiales, el concepto de «pueblo de Turquía» fue sustituido por el de «pueblo turco» (ORAN, 1990, p. 193), mientras que el uso público de la lengua kurda y otras manifestaciones de la identidad kurda se prohibieron. La imposición forzosa de la lengua turca era una clara violación del Artículo 39 de la Conferencia de Lausana que establecía que:

No se impondrá ninguna restricción al libre uso por parte de cualquier ciudadano turco de ninguna lengua en las relaciones privadas, en el comercio, la religión, la prensa o en publicaciones de cualquier tipo o en actos públicos.

Sin embargo, los firmantes de la Conferencia Tratado de Lausana preferían claramente ignorar este compromiso turco a fin de establecer relaciones «cordiales» con la nueva República.

Al sentirse traicionados, los kurdos tomaron con frecuencia las armas contra el gobierno turco en los años 20 y 30 (ORAN, 1990, pp. 195-206), dando lugar a numerosas deportaciones internas forzosas (GHASSEM-LOU, 1965, pp. 157-158). Los kurdos de Turquía fueron aún más hostigados por los extremistas chovinistas de los años 30. La «lengua turca y la tesis histórica» glorificaba la «civilización» turca, mientras que los kurdos eran tachados de «turcos de las montañas». Las escuelas de la Turquía Republicana propagaron las cualidades «superiores» de la raza turca, su cultura e historia (ORAN, 1990, pp. 204-205). Es sorprendente, de hecho, observar que, una vez alcanzada la cima del aparato estatal, los hombres de estado kurdos han tendido a negar la existencia de la comunidad kurda de Turquía. Entre ellos destaca Ismet Inonu, aliado durante mucho tiempo de Atatürk y su sucesor a la presidencia, a quien se disuadió de revelar su identidad kurda. Adoptó una fuerte posición turca nacionalista contra las exigencias de autonomía por parte de los kurdos. Cuando se refirió a los alzamientos kurdos en el este de Turquía durante los años 20, declaró que «Sólo la nación turca tiene derecho a reclamar derechos étnicos y nacionales en este país» (KENDAL, 1980, p. 65). Estas políticas aparentemente racistas incrementaron el sentido de aislamiento que sentían los kurdos, sobre todo los intelectuales kurdos. El reconocido lema de la nueva República Turca, «unidad y solidaridad nacional», sólo podía mantenerse por medios militares (ORAN, 1990, pp. 204-205). Para asegurarnos, en aquel momento, Turquía estaba habitada no sólo por turcos y kurdos, sino también por circasianos, lacios, bosnios, albaneses, árabes, griegos, armenios, judíos y otros. La experiencia a lo largo de los años ha demostrado que las minorías musulmanas no-turcas han sido integradas en general y han gozado de una participación en igualdad de condiciones en la vida política del país. Las comunidades no-musulmanas de Turquía, por su parte, gozan libremente de sus derechos particulares como minoría garantizados por la Conferencia de Lausana.

Queda por lo tanto claro, que entre las comunidades musulmanas no-turcas de Turquía, la comunidad kurda resistió sola las tentaciones de integración manteniendo sus características culturales propias y su idioma. Las razones probablemente se encuentran en una combinación de factores culturales, históricos, geográficos y económicos. Hemos visto que los kurdos tienen una identidad que en parte se diferencia de la del resto de la población de Turquía. Además, su sufrimiento colectivo en manos del estado jacobinista ha ampliado su cohesión de grupo. En

tercer lugar, el hecho de que los kurdos hayan vivido en una zona geográfica más o menos separada —sudeste de Anatolia— durante cientos de años ha reforzado su derecho a exigir una nación separada. Por último, se debe mencionar también la relativa penuria económica del este de Anatolia en comparación con otras regiones de Turquía. Todos estos factores se han combinado para convencer a los kurdos que ellos son «una comunidad desfavorecida y abandonada», reforzando así su propia y diferenciada identidad (ORAN, 1990, pp. 201-203).

A la luz del análisis anterior, podemos afirmar con seguridad que los kurdos de Turquía constituyen una «minoría» según la define el derecho internacional. Son étnica, lingüística y culturalmente distinguibles del resto de la población. Tienen suficientes miembros como para reclamar tal condición —unos 12 millones. Además, como hemos visto, se dan todas las pruebas para sugerir que los kurdos de Turquía están dispuestos a mantener su propia y diferenciada identidad.

También pueden considerarse como un «pueblo», dado que conforman la mayoría de la población en los territorios reclamados por los separatistas kurdos. Asimismo, se concentran en un territorio en el que han vivido durante unos 3 mil años. No obstante, es difícil determinar si la mayoría de la población kurda busca la independencia, dado que no pudieron nunca manifestar o ejercer su derecho a la autodeterminación. Por lo tanto, el resurgimiento periódico de las actividades nacionalistas kurdas ha sido generalmente expresado a través de medios violentos. Sin embargo, hay que reconocer que debería observarse que el sistema no bloquea totalmente los canales políticos para la auto-expresión kurda, a través del partido político kurdo (HEP), más tarde denominado Partido Democrático, cuando este fue prohibido. El Partido Democrático también buscaba asegurar las exigencias de la minoría kurda dentro del sistema político existente, descartando la posibilidad de la secesión, antes de que fuera, a su vez, prohibida en 1994. Dado que el electorado kurdo en el este de Turquía votó mayoritariamente a este partido en las elecciones de 1991, se podría asumir que una mayoría de los kurdos de Turquía preferiría seguir estando dentro de las fronteras de Turquía existentes en la actualidad.

Sin embargo, si la mayoría del pueblo kurdo decidiese ejercer su derecho a la autodeterminación con la independencia como objetivo primordial, apenas encontrarían apoyo del derecho internacional por las razones expuestas anteriormente. Además, el derecho internacional no establece una distinción clara entre los que se catalogan como minorías y los que tienen derecho a la autodeterminación. Tampoco recomienda los métodos por los que los nuevos estados deben establecerse. Además, la mayoría de los estados tienen interés en respaldar el

estatus quo territorial existente en Turquía, dado que una abrumadora mayoría de ellos tiene poblaciones minoritarias y, por lo tanto, temen las repercusiones de la autodeterminación para su propio país. A consecuencia, se puede predecir que, a fin de cuentas, el resultado final del derecho kurdo a la autodeterminación será decidido en el campo de la política de poder más que en el de la ley. El reconocimiento internacional de un estado kurdo independiente sería en gran parte una cuestión de conveniencia política por parte de los países que respaldasen dicho derecho.

### **La protección de las minorías conforme al derecho internacional**

En cuanto a la protección de los derechos de las minorías, las normas jurídicas internacionales parecen ser menos ambiguas. Se está de acuerdo en general que el reconocimiento de los derechos de las minorías ataca un equilibrio adecuado entre los intereses estatales y las necesidades de las minorías. Como hemos mencionado previamente, según el sistema de las Naciones Unidas, los «derechos de las minorías», como categoría de derechos humanos diferenciada, fue mencionada por primera vez en el Artículo 27 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de 1966. Este artículo enuncia el siguiente principio:

En los Estados en los que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

Este artículo está diseñado claramente para garantizar que los grupos no-dominantes, vulnerables ante las presiones integracionistas, puedan mantener su identidad propia. Sin embargo, el énfasis está en «las personas que pertenezcan a dichas minorías» a costa del grupo minoritario en general. Asimismo, este artículo otorga demasiadas facultades discrecionales a los estados firmantes. Por ejemplo, la expresión «en los Estados en los que existan minorías...», también invita a los estados a negar la existencia misma de las minorías. Es el estado más que la minoría misma quien define aquellos que se catalogan como «minoría». Además, los derechos contenidos en esta disposición no implican de ningún modo la auto-administración política o económica, si bien el artículo en sí mismo tiene una naturaleza declarativa (DINSTEIN, 1976, p. 118).

El temor de los estados, particularmente los de Asia y África que recientemente han logrado su independencia, a que el reconocimiento

«absoluto» de los derechos de las minorías pueda al final conducir a las mismas a exigir el derecho a la autodeterminación, ha sido el obstáculo principal a la hora de ofrecer a los grupos minoritarios una protección precisa y efectiva. Por ejemplo, las Naciones Unidas no han conseguido hasta el momento adoptar una convención vinculante específicamente diseñada para proteger los derechos de las minorías. Por otra parte, los documentos sobre los derechos humanos internacionales que mencionan a las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas, tienden a poner de relieve el «principio de la no-discriminación».

La Convención contra el Genocidio, adoptada en 1948, busca, entre otras cosas, proteger a los grupos étnicos y raciales de la amenaza de aniquilación (AG-ONU Res. 250A (III), 1948). La Convención de la OIT n.º 111 de 1958 prohíbe la discriminación en el trabajo por motivos «raciales» y «extracción nacional», entre otras cosas (OIT, 1958). La Convención de 1960 contra la Discriminación en la Educación busca «promover la igualdad de oportunidades y trato para todos en la enseñanza». En consecuencia, no se permite ninguna distinción entre los ciudadanos por motivos de «raza», «lengua» u «origen nacional», entre otros. Además, el Artículo 5(c) habla de la autonomía cultural de «los miembros de una minoría nacional», al sostener que es primordial para ellos «continuar con sus propias actividades educativas, incluyendo... el uso o la enseñanza de su propio idioma», a condición de que esto no perjudique el proceso de integración de las minorías y la soberanía nacional de los estados (AG-ONU, 1960). La Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Racial del 20 de noviembre de 1963 pretende eliminar toda práctica de segregación y discriminación contra los individuos (AG-ONU Res. 1904 (XVIII), 1963). La Convención Internacional sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Racial, ratificada en 1965, busca garantizar los mismos derechos para todos los ciudadanos y estados. La Convención, sin mencionar a «las minorías» como tales, también estipula que los estados tomen las medidas sociales, económicas y culturales oportunas para «asegurar el adecuado desarrollo y protección de los determinados grupos étnicos o individuos pertenecientes a ellos, a fin de garantizarles el disfrute absoluto e igualitario de los derechos humanos y las libertades básicas» (AG-ONU Res. 2106 A(XXI), 1965). El Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 enuncia, entre otras cosas, que el sistema educativo en los estados miembros «fomentará el entendimiento, la tolerancia y la cordialidad entre... todos los grupos raciales, étnicos o religiosos» (AG-ONU Res. 2200 A(XXI), 1966).

Exceptuando la Declaración de la ONU de 1963 que es tan sólo recomendatoria, estas convenciones y pactos son vinculantes para los es-

tados que forman parte de ellos y consecuentemente los firmantes deben respetar las obligaciones que estos instrumentos internacionales enuncian. Obviamente estos documentos internacionales representan un enfoque poco sistemático de la cuestión que exige un compromiso inequívoco contra las presiones a las que tienen que hacer frente las minorías, tanto individual como colectivamente. Los instrumentos legales mencionados anteriormente intentan garantizar la igualdad legal para las minorías ante la ley mientras ignoran, o al menos se refieren a ellos con bastante vaguedad, los derechos educativos, lingüísticos y culturales de las minorías. Además, se abstienen de hacer una referencia explícita a las «minorías» como tales, para evitar tratarlas como una entidad colectiva diferenciada.

Por otra parte, los textos que específicamente incluyen los derechos de las minorías a menudo no logran ofrecer garantías legales adecuadas. El Acta Final de Helsinki de 1975 es un claro ejemplo de ello. Dado que Turquía forma parte del proceso de Helsinki, las siguientes discusiones sobre varios documentos generados en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) se hicieron relevantes no sólo como parte de la ley general de los derechos humanos, sino más importante aún, como parte de un proceso legal específico que tiene una relación directa con Turquía. El Principio VII de la «Declaración de Principios» trata de los derechos humanos y estipula lo siguiente:

Los estados participantes en cuyos territorios existan minorías nacionales respetarán el derecho de las personas que pertenezcan a dichas minorías a la igualdad ante la ley, les ofrecerán todas las oportunidades para el disfrute real de los Derechos Humanos y las libertades básicas y, protegerán, de este modo, sus intereses legítimos en este ámbito (MARESCA, 1985, p. 231).

Esta disposición es aparentemente débil en lo que concierne a los derechos humanos de las minorías colectivas. En primer lugar, todavía existe el problema de la «existencia» de las minorías, que además se reduce a esas «minorías nacionales» (THORNBERRY, 1989, p. 886). Ermacora nos dice que una «minoría nacional», como categoría sociológica, se acerca más al concepto de «nación» que al de minoría racial, lingüística o étnica, en tanto que «es un grupo de personas que además de las características de una minoría étnica, tiene la voluntad de ejercer como grupo aquellos derechos que dan a las minorías la posibilidad de tomar parte en el proceso de toma de decisiones de las políticas en un territorio determinado» (ERMACORA, 1983, p. 295). Sin embargo, la distinción entre «minoría» y «minoría nacional», no cabe duda que es arbitraria, puesto que es difícil determinar si un grupo minoritario quiere tomar parte en el

«proceso de toma de decisiones de las políticas». Otro problema de esta disposición es que no consigue prescindir de la «jurisdicción exclusiva», al establecer el reconocimiento de las «minorías nacionales» en manos de los estados miembros. El mismo documento ignora a la vez cualquier «derecho a la identidad», y simplemente habla de «intereses», lo cual representa una categoría inferior a los «derechos» (ibíd., nota 48).

Al final, la protección de los derechos de las minorías parece haber adoptado una posición clave en las relaciones internacionales del período posterior a la Guerra Fría. De hecho, varias medidas adoptadas en los últimos años, han transformado los derechos de las minorías más allá de la no-discriminación y la protección en igualdad de condiciones para incluir algunos derechos diferenciados sólo de las minorías. Como bien se sabe, la cumbre de París terminó formalmente con la Guerra Fría, la cual había sido la causa más importante de confrontación y división en Europa durante cuatro décadas. De hecho, la Carta de París para una Nueva Europa, adoptada el 21 de noviembre de 1990, reafirmó que la protección de «la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales» era uno de los puntos cardinales sobre los que se debía crear la nueva Europa. En la sección «Pautas para el Futuro», los estados firmantes se comprometían a crear las condiciones adecuadas para la promoción de la identidad diferenciada de las minorías (*HRLJ*, 1990, pp. 379-389).

El fin de la Guerra Fría ha llevado consecuentemente a un cambio notable en el objetivo y estructura de la CSCE, que ha pasado rápidamente de ser una conferencia básicamente sobre la seguridad inter-estatal a ser un foro para la cooperación internacional. En el sistema de la CSCE, se están estableciendo nuevas instituciones con funciones para crear leyes. El aspecto cambiante de Europa condujo a la discusión de temas hasta la fecha inexplorados, entre los cuales los derechos humanos eran de vital importancia. La cumbre de Copenhague, celebrada entre el 5 y 29 de junio de 1990, fue la segunda de las Conferencias sobre la Dimensión Humana que fue auspiciada por la CSCE. La cumbre confirmó el derecho de las minorías nacionales a usar su propia lengua, tanto en privado como en público, y crear instituciones educativas y religiosas. Un punto importante del documento es que mencionaba «administraciones locales o autonómicas» entre los posibles medios para proteger y fomentar la identidad diferenciada de las minorías nacionales (*HRLJ*, 1990, pp. 232-246). Sin embargo, las propuestas para fortalecer los mecanismos diseñados para controlar los derechos humanos en los países firmantes fueron rechazadas (KEESING, 1990, pp. 37.550-51).

Un año más tarde, el Informe de la Reunión de Expertos sobre Minorías Nacionales de la CSCE, ratificado el 19 de julio de 1991, reafirmó en

general los principios contenidos en el Documento de Copenhague (*HRLJ*, 1991, pp. 232-334). Prometía que, en el futuro, las discusiones sobre minorías también incluirían a las propias minorías (III, párr. 1). Además, al reconocer lo inadecuado de los mecanismos de cumplimiento, el Documento exigía un «examen a fondo del cumplimiento de los compromisos» (II, párr.1). Uno de los aspectos más controvertidos del Documento es que deja abierta la cuestión de quién constituye una minoría. De hecho, en el párrafo cuarto de la sección dos, se establece que «no todas las diferencias étnicas, culturales, lingüísticas o religiosas conducen necesariamente a la creación de minorías nacionales». Esto crea una laguna peligrosa dado que los estados podrían usarlo como pretexto para negar la condición de minoría a aquellos que sienten que comparten una identidad común en virtud de la raza, la cultura, el idioma o la religión.

Está claro que el actual derecho internacional resta importancia a los aspectos colectivos de la protección de las minorías en favor de los derechos individuales. Esto se debe al hecho de que a los estados les cuesta reconocer a las minorías como sujetos autónomos del derecho internacional. Técnicamente hablando, los documentos de la CSCE que tratan de los derechos de las minorías no tienen un efecto vinculante. A diferencia de las convenciones y tratados, las Cartas e Informes adoptados en los encuentros de la CSCE ofrecen principios y pautas generales más que reglas concretas a cumplir. En este sentido, poseen una fuerza política más que legal. Si, en cambio, alguna de sus disposiciones codifica las reglas tradicionales existentes, podrían adoptarse como parte del derecho internacional positivo. Pero con toda probabilidad, la categoría de los derechos de las minorías no tiene derecho a dicha condición debido a la ausencia de unos niveles bien establecidos y universalmente acordados en este campo. Exceptuando las perspectivas regionales o parciales que han regulado la cuestión de los derechos de las minorías en diferentes épocas de este siglo, apenas existe un consentimiento universal sobre la necesidad de una protección específica de las minorías o su contenido.

La declaración de la ONU sobre los derechos de las minorías, adoptado recientemente, tampoco ha hecho mucho por disipar esta frágil imagen. Conscientes de que la protección de los derechos humanos individuales no es adecuada en el caso de las minorías, la Asamblea General de la ONU adoptó «La Declaración sobre los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Nacionales, Étnicas, Religiosas y Lingüísticas» el 18 de diciembre de 1992 (AG-ONU Res. 47/135; consultar *HRLJ*, 1993, 54-56). La declaración pretende establecer ciertos niveles legales que puedan ofrecer una base para la protección de las minorías en todo el mundo. El Artículo 1 de la Declaración exige que se garantice la existencia de las minorías, como categoría colectiva. Además, se exige

a los estados que «fomenten las condiciones adecuadas para la promoción de su identidad». Para ello, tienen la obligación de «adoptar todas las medidas necesarias en la esfera legislativa y en otras». El Artículo 2 habla de los derechos culturales, religiosos y lingüísticos de los individuos pertenecientes a las minorías, así como de los derechos de asociación, y de su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones en asuntos que tengan que ver con la minoría a la que pertenecen. El Artículo 4 trata de las medidas especiales que garantizan que las minorías disfruten eficazmente de los derechos que se especifican en los Artículos anteriores. El Artículo 5 impone una nueva obligación a los estados. Declara que «Las políticas y programas nacionales deberán ser diseñados e implementados con debido respeto a los intereses legítimos de las personas que pertenecen a las minorías».

En teoría, la Declaración no es vinculante para los estados. Por lo tanto, este texto casi seguro tendrá tan sólo una influencia limitada en la protección de las minorías. Asimismo, el lenguaje usado en esta declaración está repleto de expresiones y referencias a leyes nacionales formuladas con mucha vaguedad que otorgan demasiadas facultades discrecionales a los estados en lo que se refiere a su implementación: «donde sea posible», «fomentar las condiciones», «medidas necesarias», etcétera. Una cosa es articular la cuestión de los derechos de las minorías en un único documento, y otra muy diferente establecer niveles poco ambiguos que impongan obligaciones concretas y precisas. Además, la propuesta no consigue tratar el problema fundamental planteado por la «jurisdicción exclusiva», al reafirmar la soberanía absoluta de los estados sobre sus territorios. Como resultado, la aplicación de los derechos protegidos por la Declaración preliminar se ve gravemente perjudicada. La declaración también tiene problemas por la ausencia de un mecanismo de control que supervise su implementación.

¿Significa esto que las minorías no pueden confiar en los instrumentos legales internacionales a menos que los estados bajo cuya jurisdicción viven muestren su consentimiento a los tratados vinculantes? No es necesariamente así. En primer lugar, los derechos humanos son un aspecto excepcional del derecho internacional. Se otorgan a los individuos directamente, es decir, sin la interposición del estado (DINSTEIN, 1976, p. 102). Además, el derecho internacional busca proteger al individuo frente al estado, lo cual supone obviamente una limitación a la soberanía del estado. El individuo en este sentido está «excluido del dominio reservado a la jurisdicción nacional de los estados» (Ibid.). Asimismo, la protección internacional de los derechos humanos se ha hecho «universal y general» (ERMACORA, 1983, p. 307). En segundo lugar, en lo que se refiere al caso concreto de los derechos de las minorías, observamos que

las reglas sobre la prevención de la discriminación que han sido reconocidas en varios instrumentos de naturaleza universal o cuasi universal, se han hecho *jus cogens* (es decir, normas perentorias que no admiten ninguna desestimación) en el derecho internacional (Ibíd.). Dado que los instrumentos internacionales de los derechos humanos se están adoptando gradualmente en un número cada vez mayor de estados, las obligaciones concernientes pueden hacerse vinculantes para todos los estados en virtud del derecho internacional consuetudinario. Sin embargo, también queda claro que es más probable que los estados respeten un compromiso al que han consentido específicamente que uno que surge a través del derecho consuetudinario (ROBERTSON/MERRILLS, 1989, p. 288).

Al hecho de si las minorías pueden confiar en el derecho internacional para el disfrute de los derechos de minoría específicos, la tendencia cada vez más creciente es que sí. La cuestión esencial aquí es si las medidas de protección de las minorías son una parte integral de las normas de los derechos humanos, y si las minorías, incluso aquellas que no son reconocidas como tales por el estado, pueden recurrir a ellas. Algunos autores, como Ermacora, argumentan que la protección de las minorías es un concepto autónomo del derecho internacional, en tanto que vincula a los estados independientemente de si reconocen legalmente o no a las minorías (ERMACORA, 1983, p. 296). Por tanto, los estados individuales tienen una obligación para con la comunidad internacional de garantizar los derechos de las minorías en sus territorios. Sin embargo, esta perspectiva no es siempre compartida por los estados, como lo demuestra la ausencia de una convención vinculante de carácter universal sobre los derechos de las minorías.

La reticencia de los estados a delegar parte de su soberanía en relación con una sección de la población en un órgano internacional es el principal obstáculo en el camino a garantizar la observación adecuada de los compromisos de los tratados en el ámbito de la protección de las minorías. Esto explica por qué el cumplimiento de los mecanismos destinados a la implementación efectiva de los derechos de las minorías es menos que adecuado. Los organismos internacionales que tratan la situación de las minorías podrían publicar informes periódicos o «condenar» públicamente las violaciones de los derechos humanos, pero no tienen autoridad para coaccionar a los estados a que garanticen los derechos de las minorías. Asimismo, la puesta en marcha de las medidas de protección de las minorías todavía sigue formando parte del ámbito jurídico de los estados individuales. De hecho, los estudios llevados a cabo por las Naciones Unidas han demostrado que «depende de los estados el lograr que sus medidas de protección de las minorías sean bilaterales, regionales o por derecho nacional» (ERMACORA, 1983, p. 337).

Para dar una perspectiva general del debate hecho hasta el momento en esta sección, uno debería darse cuenta por primera vez que la política de asimilación forzosa va contra los principios del derecho internacional. La asimilación de las minorías tiene que ser una cuestión del proceso sociológico, un deseo autónomo de los grupos minoritarios «a renunciar a su voluntad de preservar sus características, y convertirse en iguales con el resto de la población del estado» (ERMACORA, 1983, p. 298). En este sentido tan sólo, el derecho internacional no va contra la integración de las minorías. En segundo lugar, es aceptado mayoritariamente que la no-discriminación debería practicarse contra personas que pertenecen a un grupo minoritario y contra el grupo en general. El principio de la no-discriminación contra, entre otras cosas, las minorías ha adoptado la condición de *jus cogens* en el derecho internacional. Los estados están vinculados por este principio. En tercer lugar, la protección de las minorías exige que las medidas especiales económicas, sociales y culturales se adopten para garantizar de hecho la igualdad de las minorías con el resto de la población. En cuarto lugar, la igualdad de tratamiento hacia las minorías debe fomentar la integración legal, no la asimilación. Sin embargo, podría, no debe, haber una consecuencia sociológica de dicha integración (ERMACORA, 1983, pp. 309-310). En este punto, se debe hacer una distinción entre «nacionalidad» y «ciudadanía». Todo ciudadano de un estado debería tener derecho a elegir su identidad nacional. Esto de ningún modo implica, en cambio, que se cuestione la soberanía del estado. Por último, la tendencia cada vez mayor en el derecho internacional es que no depende de los estados decidir si existen minorías en su territorio o no. Se trata en cambio de una cuestión de hecho que puede ser establecida por los criterios fijados por el derecho internacional.

Es dentro del marco del debate anterior sobre la posición de las minorías en el derecho internacional donde podemos tratar el «problema kurdo» en Turquía adecuadamente. Dos preguntas son primordiales aquí: primero ¿está el gobierno turco obligado por el derecho internacional a reconocer a los kurdos como «minoría»? Segundo, asumiendo que sea así, ¿qué medidas deberían adoptarse para garantizar sus derechos?

### **Las obligaciones de Turquía hacia la minoría kurda conforme al derecho internacional**

En primer lugar, debemos admitir que, a lo largo de los años, Turquía ha actuado constantemente para evitar cualquier obligación internacional que pudiese obligarla a garantizar los derechos de los kurdos

como minoría. Turquía no forma parte de la Convención contra la Discriminación en la Educación (1960); ni del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); ni tampoco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) que son vinculantes para los estados (SOYSAL, 1991, pp. 181-183). Se está generalmente de acuerdo en que conforme al derecho internacional, las obligaciones internacionales no comprometen a los estados a menos que estos las hayan aceptado —a excepción de las normas internacionales perentorias. Turquía no forma parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que explícitamente se refiere a las «minorías» puesto que esta disposición contradice el Artículo 3 de la Constitución que sostiene que: «El Estado Turco es un todo indivisible con su territorio y nación. Su idioma es el Turco» (OZBUDUN, 1987, p. 34). La Constitución turca todavía se basa en el concepto homogéneo de la nación territorial.

En cambio, Turquía ha preferido firmar sólo aquellos documentos que simplemente reafirman el principio de la no-discriminación. Turquía firmó el Acta Final de Helsinki sin expresar ninguna reserva por los derechos de las minorías, dado que la disposición concerniente a las minorías habla simplemente de no-discriminación, que también está garantizada por la Constitución turca. El Artículo 6 de la Constitución de 1982 declara que todos los individuos son iguales ante la ley independientemente de la lengua, la raza, el color o la religión. El Artículo 11 garantiza el derecho del individuo a los derechos y libertades fundamentales. La constitución también incluye otros derechos humanos básicos, que usualmente se encuentran en las constituciones democráticas liberales, tales como la libertad de expresión, prensa, asociación, asamblea, viaje, comunicaciones, inviolabilidad de la ley, derecho a la privacidad, libertad al arresto arbitrario, etcétera (Ibíd.).

Estos derechos civiles y políticos también están garantizados por el sistema establecido por el Consejo de la Unión Europea del que Turquía es miembro desde 1950. La Comisión del Consejo de la Unión Europea está autorizada a examinar casos expuestos por un estado contra otro, por medio de lo cual la Comisión emprende una investigación en relación a una presunta violación de los derechos humanos, y luego intenta garantizar un acuerdo cordial entre las partes. Este procedimiento se usó cuando Dinamarca, Francia, los Países Bajos, Noruega y Suecia expusieron una queja conjunta contra Turquía en 1982 en relación a las presuntas violaciones de los derechos humanos en el país bajo el régimen militar. Se llegó a un acuerdo cordial en 1985 (COMISION, 1985, pp. 150-159). Si no se logra un acuerdo cordial, la Comisión elabora un informe, y lo presenta al Consejo de Ministros del Consejo de Europa. Entonces el Consejo recomienda un período en el cual se espera que el

gobierno en cuestión adopte las medidas adecuadas para remediar la situación. En caso de que tal solución no sea posible, el Consejo tiene derecho a tomar medidas adicionales, incluyendo la suspensión del gobierno acusado como miembro del Consejo. Cualquier estado que declare ser democrático, no puede permitirse ser indiferente ante la publicación de un informe emitido por un órgano internacional competente e imparcial. Aunque este procedimiento ejerce un control internacional considerable, no permite a los individuos buscar un remedio internacional contra sus propios gobiernos.

El derecho individual a la demanda se recoge en el Artículo 25 de la Convención Europea sobre los Derechos Humanos, conforme al cual sólo aquellos estados que hayan declarado expresamente que lo aceptan están obligados por él. En enero de 1987, Turquía presentó una declaración que reconocía la competencia de la Comisión Europea sobre los Derechos Humanos a recibir solicitudes por parte de individuos u organizaciones no gubernamentales que declaraban ser víctimas de una violación por parte del estado turco (*HRLJ*, 1990, pp. 456-458). La Comisión no tiene derecho a tomar una decisión vinculante en el caso de las solicitudes individuales. En cambio presenta su informe sobre la violación de los derechos humanos al Consejo de Ministros. Los Estados Miembros están obligados por la decisión del Consejo, en relación a la queja individual.

El reconocimiento, inicialmente hecho durante un período de tres años, se prolongó en 1990 por otros tres años, durante los cuales Turquía también reconocía la jurisdicción obligatoria del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (pp. 458-459). Conforme al Artículo 47 de dicha convención, el Tribunal podría tan sólo hacerse cargo de un caso cuando la Comisión no lograrse un acuerdo cordial con el país acusado. La inicial declaración turca concerniente al derecho individual a la demanda había venido acompañada de un número de condiciones. En primer lugar, Turquía buscó limitar los territorios en los que se podría invocar el derecho al de Turquía propiamente dicha. Esto se hizo así para excluir la posibilidad de que los chipriotas griegos pudieran usar este procedimiento de quejas en relación a los actos cometidos por las tropas turcas en Chipre. En segundo lugar, Turquía declaró que podía derogar sus obligaciones en circunstancias especiales, en virtud del Artículo 15 de la Convención. Este Artículo permite que los Estados Miembros deroguen sus obligaciones en circunstancias especiales, tales como la «guerra» o una «emergencia pública». Sin embargo, en opinión de Turquía, «las circunstancias especiales» tenían que interpretarse a la luz de los Artículos 119 al 112 de la Constitución turca. Estos artículos establecen que el ejercicio de los derechos humanos y las

libertades pueden verse restringidos en momentos de «ley marcial» y «estado de emergencia», además de una «guerra» y una «emergencia pública» (GOZUBUYUK, 1994). Debido a dichas «condiciones», la declaración de Turquía fue interpretada por los firmantes, Grecia y otros Estados Miembros, como una «reserva» que era inadmisibles según el Artículo 25 de la Convención. Hoy en día, los ciudadanos kurdos de Turquía pueden desafiar los fallos de los tribunales nacionales presentando sus quejas a la Comisión en relación a las violaciones de los derechos humanos cometidas en el sudeste de Turquía.

Consciente de su relativa indiferencia ante la cuestión de la protección de los derechos de las minorías a lo largo de los años, el Consejo de la Unión Europea ha adoptado recientemente dos documentos legales en este ámbito. El primero es la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (lista para firmar el 5 de noviembre de 1992) (HRLJ, 1993, pp. 148-152). Esta Carta está básicamente diseñada para proteger y fomentar las lenguas regionales de los Estados Miembros del Consejo de la Unión Europea. El preámbulo celebra el interculturalismo y el plurilingüismo como «una importante contribución a la construcción de una Europa basada en los principios de la democracia y la diversidad cultural». De acuerdo con esta Carta, los estados se comprometen a crear una atmósfera de tolerancia hacia las lenguas minoritarias en la enseñanza y alentar a los medios de comunicación a perseguir el mismo objetivo (Artículo 7). También están obligados a permitir el uso de lenguas regionales o minoritarias durante los procesos judiciales y administrativos en zonas donde «el número de residentes justifica» dichas medidas (Artículo 9 y 10). La mayoría de los Estados del Consejo de la Unión Europea han ratificado la Carta. Turquía, sin embargo, no está entre los firmantes.

Poco después de adoptarse la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias, el Consejo de Ministros del Consejo de la Unión Europea aprobó un convenio sobre los derechos humanos. El «Convenio-Marco para la Protección de las Minorías Nacionales» quedó listo para firmar el 1 de febrero de 1995, pp. 351-359). Para el 31 de marzo de 1995, 22 países habían firmado el convenio. Este convenio, a diferencia de otros instrumentos internacionales que tratan de los derechos de las minorías, hace referencia «a las personas pertenecientes a minorías». Está supuestamente diseñado para evitar tratar a las minorías como una categoría colectiva, lo cual las elevaría a la competencia del derecho internacional. Este convenio se ocupa de los derechos de las «minorías nacionales» más que de las «minorías» como tales. Presumiblemente pretende limitar el alcance de los grupos que potencialmente puedan reclamar el derecho, en particular algunos reducidos grupos minoritarios y trabajadores extranjeros.

El convenio reconoce el derecho de las personas pertenecientes a minorías a preservar su identidad y cultura diferenciadas, mientras que prohíbe la política de asimilación forzosa (Artículo 5). El convenio también garantiza el derecho de estas personas a crear sus propios medios de comunicación, y a conseguir acceso a los medios en la lengua de la minoría (Artículo 9). Los miembros de los grupos minoritarios también tienen el derecho a usar su propia lengua en privado y en público (Artículo 10). Los estados firmantes tienen asimismo la obligación de prestar debida atención a la historia y cultura de la minoría nacional en la enseñanza (Artículo 12). Los miembros de un grupo minoritario también tienen derecho a establecer sus propias instituciones educativas (Artículo 13). Se prohíbe a los estados firmantes tomar medidas que pretendan alterar el equilibrio demográfico en zonas en su mayor parte habitadas por una minoría nacional (Artículo 16). Los miembros de una minoría nacional tienen el derecho a establecer contactos trans-fronterizos con grupos étnicos y/o culturales con los que comparten características similares (Artículo 17). El convenio establece un mecanismo de observación, responsabilidad del Consejo de Ministros, para garantizar que se adopten las medidas legislativas necesarias por parte de los estados firmantes para poner en práctica este Convenio-Marco (Artículos 24-25).

Desde luego, el convenio es vinculante para los estados firmantes. No obstante, Turquía no está entre los firmantes, lo que significa que este convenio no tiene ningún efecto legal para ella. Pero cuando uno recuerda que el Consejo de la Unión Europea es sumamente minimalista en su selección del tipo de derechos y libertades que se incorporan en sus convenios y protocolos, este convenio debería interpretarse básicamente como una codificación de los derechos de las minorías existentes que ya hay en la mayoría de los estados miembros del Consejo. Esto sin duda amplía la calidad y fuerza legal para un estado no-firmante como Turquía. Además, este convenio tiene un peso político y psicológico que Turquía no puede ignorar. Como Turquía ha elegido formar parte de la civilización de occidente con sus niveles de legitimidad política, está obligada a aceptar las normas de los derechos humanos desarrolladas en Occidente. Por eso, la pertenencia de Turquía al Consejo de la Unión Europea, su asociación a la Unión y su participación en el proceso de la CSCE/OSCE pueden tener un efecto considerable en el manejo del problema kurdo.

De hecho, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de la Unión Europea ha apelado repetidas veces a Turquía para que reconozca a los kurdos como una minoría y consecuentemente garantice sus derechos (ver por ejemplo la Resolución 985 (1992) en *HRLJ*, 1992, pp. 464-465). Aunque Turquía ha dado algunos pasos para reconocer «la realidad

kurda», la situación en el sudeste de Turquía todavía sigue siendo precaria, sino peor. Se han presentado repetidas demandas por parte de activistas de derechos humanos turcos y observadores internacionales, de las violaciones de derechos humanos a gran escala, tales como la tortura, matanzas extrajudiciales y detenciones ilegales que se dan en esa región. Turquía ha ignorado continuamente varios informes emitidos por las organizaciones internacionales, de los cuales algunos están establecidos en el marco de convenciones internacionales de las que también forma parte, que recogen las violaciones de los derechos humanos en Turquía (ver por ejemplo, COMISION DE HELSINKI, 1994; AMNISTIA INTERNACIONAL, 1994; OSCE, 1995). Entre tanto, el Consejo de la Unión Europea ha instado a Turquía a responder al terrorismo kurdo dentro de la ley. Un paso mayor en esta dirección, según se recoge, podría ser el levantamiento del estado de emergencia que ha estado en vigor en las regiones del sudeste desde 1987 (Resolución 985 (1992), en *HRLJ*, 1992, p. 445). Sin embargo, en el momento en que escribo este artículo (febrero 1996), no resulta probable que el gobierno turco tome ninguna acción del estilo.

Conforme al Artículo 90 de la Constitución turca, los tratados internacionales de los que Turquía forma parte son aprobados por el parlamento turco por la promulgación de una ley. Por lo tanto, los tratados internacionales se asemejan a los estatutos y consecuentemente entran en vigor una vez han sido publicados en la *Official Gazette*. Sin embargo, a diferencia de otros estatutos, su constitucionalidad no puede ser desafiada. Esto significa que las otras partes firmantes de estos tratados pueden confiar en su validez una vez se conviertan en ley (GURIZ, 1987, pp. 7-8). Una consecuencia de este procedimiento es que los tribunales nacionales pueden legítimamente recurrir a la Convención Europea sobre los Derechos Humanos. Un académico turco sugiere que sus disposiciones podrían también ser invocadas por los tribunales nacionales para ofrecer una interpretación amplia a los derechos y libertades fundamentales garantizados por la Constitución turca (KARANI, 1987, p. 53). Esto también es válido en el caso de los instrumentos internacionales de los derechos humanos aprobados por la CSCE. Es interesante observar que al revisar una orden de expulsión emitida por el Ministerio de Asuntos Interiores contra un grupo de periodistas y cámaras extranjeros, el Consejo de Estado consideró, entre otras cosas, El Acta Final de Helsinki de 1975, en relación a las condiciones relativas a la mayor libertad de información y mejores condiciones para los periodistas procedentes de los estados participantes, al rendir cuentas de la ilegalidad de la orden de expulsión (*Ibid.* pp. 62-63). Aunque, técnicamente hablando, El Acta Final de Helsinki no es vinculante, dado que no es un trata-

do sino una declaración de intención, un programa político para guiar las políticas extranjeras de los estados participantes, no puede sin embargo ser considerada como parte constituyente del derecho internacional consuetudinario, dado que reafirma algunos de los principios establecidos de los derechos humanos (BROWNLIE, 1990, p. 578). Los tribunales turcos podrían por lo tanto basarse en ella al revisar casos de violaciones de los derechos humanos contra la minoría kurda en Turquía. Lo mismo es válido en el caso de los documentos de la CSCE recientemente aprobados sobre la protección específica de las minorías. Turquía reconoce la importancia del proceso de la CSCE, no sólo en cuestiones de seguridad, sino en relación a la protección de los derechos humanos y las minorías. Por lo tanto, uno se siente tentado a esperar que los tribunales supremos de Turquía se basen en los documentos de la CSCE para hacer respetar los derechos y libertades específicas de la minoría kurda; es decir, derechos lingüísticos, educativos y culturales. Sin embargo, dado que el leguaje de las Cartas e Informes ratificados bajo el auspicio de la CSCE no se puede hacer cumplir suficientemente, esto podría resultar ilusorio.

Hay una contradicción fundamental en la actitud turca hacia la cuestión de las minorías cuando uno recuerda su postura activa sobre el destino de las minorías turcas en Bulgaria y Grecia. De hecho, ha protestado con toda la razón ante las presiones de asimilación impuestas sobre ellas por los gobiernos griego y búlgaro. Sin embargo, uno no puede evitar encontrar cierta similitud entre la difícil situación de la minoría turca en Bulgaria y la de la minoría kurda en Turquía. Hemos visto que conforme al derecho internacional, los grupos étnicos o lingüísticos, como grupos diferenciados del resto de la población, tienen derecho también a la protección de las minorías. El hecho de que la Constitución turca y los códigos legales consideren esto de otro modo, no puede justificarse según el derecho internacional. Existe un conjunto de reglas y principios que buscan situar la protección individual y colectiva de las minorías en el ámbito del derecho internacional.

En sentido estricto, sin embargo, Turquía no tiene ninguna obligación internacional de reconocer a los kurdos como minoría y garantizar consecuentemente sus derechos, dado que no forma parte de ningún instrumento vinculante internacionalmente que trate esta cuestión. No obstante, Turquía tiene una responsabilidad moral y política hacia la comunidad internacional. El modo de poner esto en práctica, sin embargo, es una cuestión de Turquía. Así, la lejana Turquía ha buscado satisfacer las demandas kurdas dando una interpretación más amplia al principio de la no-discriminación, y levantando las restricciones sobre la lengua kurda. Sin embargo, incluso estas limitadas medidas no se ha-

cen siempre realidad. Los kurdos del este de Turquía todavía sufren violaciones de los derechos humanos y pobreza, lo cual supone una nueva presión en la ya tensa confrontación entre los activistas kurdos y el gobierno. Además, incluso si asumimos que los kurdos de Turquía son en efecto tratados de igual forma que el resto de la población, esto estaría aún muy por debajo de garantizar sus derechos como grupo minoritario diferenciado.

Es presumiblemente a través de las presiones internacionales cuando Turquía sucumbirá a estas demandas. La Unión Europea ya ha dejado claro que la política opresiva de Turquía hacia sus ciudadanos kurdos es un escollo en sus intentos por entrar a formar parte de la Unión. De hecho el informe de diciembre de 1989 emitido por la Comisión Europea que consideraba la viabilidad de la solicitud turca para entrar a formar parte de la Unión (abril 1987) señalaba que «dentro de Turquía... los derechos de las minorías aún están muy por debajo de las normas de la Unión Europea a pesar de las mejoras» (COMISION, 1989). Esta fue probablemente una de las razones que subyacían al levantamiento de la prohibición de la lengua kurda.

Al reconocerlos como «minoría», se espera que Turquía otorgue a los kurdos una serie de derechos culturales, educativos y lingüísticos, a la vez que haga cumplir las leyes existentes de un modo no-discriminatorio. Esto podría posiblemente marginalizar a las facciones secesionistas del movimiento kurdo, permitiendo así al gobierno «contener» el problema kurdo.

Los temores kurdos de que esto podría conducir al irredentismo kurdo no son fácilmente reconciliables con las realidades existentes. No es seguro si todos los kurdos comparten un sentido de nación independientemente de los países donde viven. Aunque es cierto que los kurdos tienen su propia lengua, las diferencias de dialectos hacen difícil que se entiendan entre sí. La experiencia kurda en cada país anfitrión ha variado enormemente, lo cual implica que el alcance y la intensidad del nacionalismo kurdo difiere entre ellos. El sentimiento de nación separada es también poco uniforme ente los miembros de la comunidad kurda dentro de los mismos estados. Por ejemplo, aunque el PKK aboga por la independencia total de Turquía, pocos kurdos en Turquía comparten esta idea. Una gran parte de los kurdos de Turquía viven fuera de las provincias predominantemente kurdas del sudeste de la región. Estambul se ha convertido en la ciudad con la mayor población kurda del mundo. La mayoría de los kurdos turcos no abrigan ninguna esperanza de unión con sus compatriotas del otro lado de la frontera. Además, son muy conscientes de que es poco probable que un Kurdistán independiente presente suficientes recompensas económicas a cor-

to y medio plazo. A lo que los kurdos realmente aspiran lo expresa muy bien *The Economist*: «La libertad de la represión, un grado de transferencias de competencias, el derecho a aprender y leer en kurdo y a oír kurdo en la radio y la televisión» (*ECONOMIST*, 31 octubre 1992, p. 18).

Para estar seguros, existen requisitos previos mínimos para lograr una solución democrática al problema kurdo que sin embargo satisface el derecho internacional y los niveles morales. Por supuesto, uno podría sugerir también la concesión de la autonomía para las zonas predominantemente kurdas. Esto podría traer consigo el auto-gobierno para los kurdos en algunos ámbitos de la vida pública: autonomía cultural y religiosa; poder ejecutivo, legislativo y judicial en los asuntos nacionales; competencias policiales; control de las finanzas públicas, etcétera. Si bien la delegación de competencias limitadas para los kurdos no violaría de ningún modo la integridad territorial de Turquía, la autonomía impondría presumiblemente alguna limitación a la soberanía turca (NANNUM/LILLICH, 1980, pp. 858-889). Es poco probable que Turquía acepte la autonomía kurda como una opción viable, dado que esto traería un cambio estructural básico en la naturaleza unitaria del Estado Turco. Ni está obligada legalmente a hacer esto, puesto que «la autonomía no es generalmente concebida como una obligación en el derecho internacional general» (THORNBERRY, 1989, p. 888).

## Bibliografía

- AJIL (American Journal of International Law)* (1921): Suplemento, vol. 15.
- AMNESTY INTERNATIONAL (AMNISTÍA INTERNACIONAL) (1995): «Turkey: a policy of denial», informe, febrero.
- BROWNLIE, I. (1990): *Principles of public international law*. Clarendon Press, Oxford, cuarta edición.
- BROWNLIE, I. (1992): «The rights of peoples in modern international law». En *The rights of peoples*, ed. J. Crawford. Clarendon Press, Oxford.
- COMMISSION (COMISIÓN) (1985): «Report of the Commission of the Council of Europe on the Friendly Settlement between France, Norway, Denmark, Sweden and the Netherlands on the one hand, and Turkey on the other». En *Yearbook of the European Convention on Human Rights*, vol. 28, pp. 150-159.
- COMMISSION (COMISIÓN) (1989): SEC (89) 2290 final, Commission of the European Communities, Bruselas, 20 diciembre.
- CRAWFORD, J. (1976-77): «The criteria for statehood in international law», *British Yearbook of International Law*, vol. 48, pp. 171-72.
- CRAWFORD, J. ed. (1992): *The rights of peoples*. Clarendon Press, Oxford.
- CRAWFORD, J. (1992a): «The rights of peoples: some conclusions». En *The rights of peoples*, ed. J. CRAWFORD. Clarendon Press, Oxford.

- CRISTESCU, A. (1981): *The right to self-determination: historical and current development on the basis of United Nations instruments*. Nueva York.
- CRUIKSHANK, A.A. (1970-71): «International aspects of the Cartouche question». En *International Relations*, vol. 3, pp. 411-412.
- DINSTEIN, Y. (1976): «Collective human rights of peoples and minorities». En *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 25.
- ERMACORA, F. (1983): «The protection of minorities before the United Nations». En *Recueil des cours-Academie de Droit international*, vol. 182.
- GHASSEMLOU, A.R. (1965): *Kurdistan and the Kurds*. Publishing House of the Czechoslovak Academy of Sciences, Praga.
- GOZUBUYUK, S. ed. (1994): *T.C. 1982 Anayasasi-1993 Degisiklikleriyle*. Yuksel Kitebevi, Ankara.
- GURIZ, A. (1987): «Sources of Turkish Law». En *Introduction to Turkish Law*, ed. T. ANSAY and D. WALLACE JR. (tercera edición). Kluwer, Dordrecht.
- HELSINKI COMMISSION (COMISIÓN DE HELSINKI) (1994): Report on the US Helsinki Commission Delegation's visit to Bosnia-Herzegovina, Albania and Turkey, 21-26 October 1994, prepared by the Staff of the Commission on Security and Co-operation in Europe (Helsinki Commission).
- HILL, D.M. (1989): «Human rights and foreign policy: theoretical foundations». En *Human rights and foreign policy*, ed. D.M. HILL. MacMillan Press, Southampton.
- HRMJ (*Human Rights Law Journal*) (1990): vol. 11, n.ºs 3-4, pp. 379-389.
- HRMJ (1991): vol. 12, n.ºs 8-9, pp. 232-334.
- HRMJ (1993): vol. 14, n.ºs 1-2, pp. 54-56.
- ILM (*International Legal Materials*) (1995): vol. 34, n.º 2, pp. 351-359.
- ILO (OIT) (1958): Convention No. 111 Concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation, adopted on 25 June 1958 by the General Conference of the International Labour Organisation. En *Human rights: a compilation of international instruments of the United Nations*. United Nations Publication, Nueva York, 1983.
- JOHNSTON, R.J.; KNIGHT, D.; KOFMAN, E. (1988): *Nationalism, self-determination and political geography*. Croom Helm, Londres.
- KAPANI, M. (1987): *Insan Haklarinin Uluslararası Boyutları*. Bilgi Yayınevi, Ankara.
- KAPANI, M. (1991): «International protection of minority rights and the status of Turkish Kurds». En *Turkish Yearbook of Human Rights*, vol. 13, pp. 20-21.
- KEESING (*Keesing's Contemporary Archives*) (1990): junio, pp. 37.550-51.
- KEESING (1992): vol. 38, Reference supplement.
- KENDAL, N. (1980): «Kurdistan in Turkey» en *People without a country: the Kurds and Kurdistan*, ed. G. CHALIAND. Zed Press, Londres.
- KOSKENNIEMI, M. (1994): «National self-determination today: the problems of legal theory and practice». En *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 43.
- LENG, L.C. (1993): *The problem of the «self» in self-determination in public international law: towards a human rights test in law from a legal-conceptual perspective*. University of Nottingham, Nottingham.
- MARESCA, J.J. (1985): *To Helsinki: the Conference on Security and Co-operation in Europe, 1973-1975*. Duke University Press.

- MORPHET, S. (1989): «Article 1 of the Human Rights Covenants: its development and cultural significance». En *Human rights and foreign policy*, ed. D.M. HILL. MacMillan Press, Southampton.
- NANNUM, H.; LILLICH, R.B. (1980): «The concept of autonomy in international law». En *American Journal of International Law*, vol. 74, pp. 858-889.
- NETTHEIM, G. (1992): «“Indigenous peoples” and the rights of peoples». En *The rights of peoples*, ed. J. CRAWFORD. Clarendon Press, Oxford.
- OETER, S. (1994): «The right of self-determination in transition», en *Law and State*, vols. 49/50, pp. 147-176.
- ORAN, B. (1990): *Ataturk Milliyetçiligi*, segunda edición. Biligi Yayinevi, Ankara.
- OSCE (1995): «Delegation to Turkey, 1-6 May 1995», Parliamentary Assembly's Report to the Fourth Annual Session in Ottawa, 4-8 julio 1995.
- OZBUDUN, E. (1987): «Constitutional Law». En *Introduction to Turkish Law*, ed. T. ANSAY and D. WALLACE JR. (tercera edición). Kluwer, Dordrecht. Los artículos importantes sobre la Constitución turca pueden encontrarse en *T.C. 1982 Anayasasi-1993 Degisiklikleriyle*, publicado por Seref Gozubuyuk (Ankara: Yuksel Kitebevi, 1994).
- POMERANCE, M. (1982): *Self-determination in law and practice*. Martinus Nijhoff, La Haya.
- ROBERTSON, A.H.; MERRILLS, J.G. (1989): *Human rights in the world*, tercera edición. Manchester University Press, Manchester and Nueva York.
- SOYSAL, I. (1991): *Tukiye'nin Uluslararası Siyasal Bagitlari, 1945-1990*, vol. 2. Turk Tarih Kurumu Basimevi, Ankara.
- THORNBERRY, P. (1989): «Self-determination, minorities, human rights: a review of international instruments». En *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 38.
- UNGA (AG-ONU) (1948): General Assembly resolution 250 A(III) of 9 December 1948, *Yearbook of the United Nations*, 1948, pp. 959-960.
- UNGA (AG-ONU) (1960): Convention against Discrimination in Education, adopted on 14 December 1960 by the General Assembly of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation, in *UNESCO's Standard-Setting Instruments*, pp. 3-10.
- UNGA (AG-ONU) (1963): General Assembly resolution 1904 (XVIII) of 20 November 1963, *Yearbook of the United Nations*, 1963, pp. 344-346.
- UNGA (AG-ONU) (1965): General Assembly resolution 2106 A(XXI) of 21 December 1965, *Yearbook of the United Nations*, 1965, pp. 440-446.
- UNGA (AG-ONU) (1966): General Assembly resolution 2200 A(XXI) of 16 December 1966, *Yearbook of the United Nations*, 1966, pp. 418-423.

# Pluralidad, conflicto y búsqueda de soluciones. El caso vasco

Xabier Etxeberria Mauleon

Como puede comprenderse, en tan breve espacio de tiempo sólo podré esbozar con trazos gruesos el tema planteado, sin que me sea posible entrar en los matices y desarrollos que se precisarían para una presentación más afinada y completa.

1. El País Vasco es plural desde múltiples puntos de vista. Con todo, aquí tendré en cuenta dos diferencias específicas, aquéllas precisamente que se expresan como conflicto. En primer lugar, la que divide a la población entre quienes se remiten a una identidad nacional vasca para la que reclaman el derecho de autodeterminación y quienes no aceptan ese modo de identidad. Políticamente, esta división se está configurando en torno a la defensa del «ámbito vasco de decisión» o del «ámbito español de decisión» de cara a la configuración de la estatalidad y la autonomía última para las medidas políticas. Cuestión que me sugiere dos consideraciones:

- No debe olvidarse que la ciudadanía, la democracia, se vive y ejerce en el marco de los Estados, pero la configuración de los Estados es fruto de avatares históricos, no de decisiones democráticas; es decir, pueden ponerse en cuestión los límites actuales de los mismos, aunque habrá que ver por qué y con qué criterios.
- La reivindicación del ámbito vasco de decisión como escenario para la resolución de las diferencias puede interpretarse como «más/menos nacionalismo»: más nacionalismo, porque pide a todas las organizaciones políticas que acepten el marco vasco como escenario último de las decisiones democráticas; menos nacionalismo, porque supone la renuncia a la visión esencialista del mismo y la aceptación de la posibilidad de un resultado democrático que suponga la no configuración de la estatalidad vasca.

En cualquier caso, hay que comenzar dejando constancia de una diferencia que se desarrolla como conflicto político: conflicto de identidades nacionales.

2. Relacionada con esta primera diferencia, pero a la vez distinta, aparece una segunda. Hay quienes —con el liderazgo de ETA—, interpretando que se les niega un derecho fundamental —el derecho de autodeterminación, el derecho a la plenitud de la identidad cultural colectiva vasca— se han considerado legitimados para ejercer la violencia terrorista como vía para la obtención del derecho negado. Frente a ellos se han colocado todos aquéllos que consideran ilegítimo en nuestra situación democrática el uso de medios violentos. Respecto a esta segunda fractura de la sociedad vasca cabe hacer cuatro observaciones:

- Debe denunciarse como absolutamente infundado desde el punto de vista de la ética política y los derechos humanos el recurso a la violencia en el caso vasco: no sólo porque se han quebrantado gravísimamente derechos básicos y firmes —a la vida y a la libertad— en nombre de un derecho de aplicación polémica —el derecho a la identidad colectiva y a la autodeterminación vasca—, sino porque, incluso si este derecho se acepta como seguro, los derechos humanos son indivisibles, es decir, no puede optarse por unos frente a otros, hay que tomarlos todos a la vez y en caso de conflicto realizar aquello que mejor los realiza a todos. Esto es, en nuestra situación, respetando la vida y las libertades y acudiendo a otros medios democráticos de presión política —entre los que puede colocarse, con ciertas condiciones, la desobediencia civil—.
- Debe constatar que esta segunda fractura no se superpone sin más a la anterior. Divide a la población de modo diferente (entre quienes aceptan las reglas democráticas y quienes no las aceptan). Pero, por otro lado, está implicada con la anterior, en la medida en que la violencia se remite a la afirmación identitaria vasca. Es decir, el conflicto violento se intersecciona con el conflicto identitario. Esto da una especial complejidad al conflicto vasco, pero, en cualquier caso, hace infundada y políticamente trampa la tesis de que en última instancia es la causa nacionalista en cuanto tal el origen de la violencia: puede haber y hay en el caso vasco una versión democrática firme del nacionalismo.
- Cuando la concienciación sobre la ilegitimidad de la violencia se hizo más marcada en los sectores que se oponían a ella, es normal que el conflicto social dominante fuera entre violentos y no violentos, dejando más en sordina el conflicto identitario. Por el

contrario, la tregua de ETA tiende a hacer bascular esa dominancia hacia el conflicto de identidades. Es predecible que si la tregua aboca a cese definitivo de la violencia, el conflicto identitario adquirirá toda su relevancia, al no interseccionarse polémicamente —desde el punto de vista ético y político— con el conflicto violento (aunque hay otros que piensan que éste último acabará decayendo, al no tener su referencia violenta).

- Se suele afirmar que la intersección violenta ha permitido al nacionalismo vasco una sobrerrepresentación pública —y por tanto, poder—, lo que en parte considero cierto; pero no es menos cierto que lo ha cargado de graves lacras de las que le va a costar desprenderse y que comprometen seriamente su propia causa.

3. Vemos, pues, que en el caso vasco se diseñan dos conflictos que desde el punto de vista ético piden ser resueltos de modo separado —al ser uno, el violento, ilegítimo, y el otro, el identitario, legítimo—. Pero desde el punto de vista de los hechos, al estar mezclados, tal resolución por separado se presenta confusa, aunque haya que intentar hacerla en lo posible.

- La confluencia se da cuando el nacionalismo violento pide algunas condiciones para renunciar a su violencia: la razón ético-política exige negar rentabilidad política a la violencia, porque es un modo de premiarla y de estimularla; exige, por tanto, la renuncia a la violencia sin poner condiciones.
- Pero, por otro lado, si las condiciones que se piden tienen que ver con condiciones que legítimamente se pueden defender desde el punto de vista de los derechos humanos y su relación con las identidades colectivas —coincidiendo en esto con lo que pide el nacionalismo no violento—, no deben negarse por el mero hecho de también las piden los violentos. La conclusión, resulta polémica porque, bajo otro punto de vista puede parecer que se hace una cierta claudicación ante la violencia. Creo, con todo, que, clarificada, debe mantenerse.
- Está además en juego la razón política prudencial, la que mira las consecuencias, que puede aconsejar ciertas concesiones en aras de la paz. ¿Pero hasta dónde se puede llegar si no se quiere reducir la política a mero cálculo de relaciones de fuerza, si se quiere mantener dentro de la ética, aunque se llame ética de la responsabilidad?

4. La tregua indefinida de ETA, aunque lamentable y seriamente comprometida por la persistencia de diversas formas de violencia que hay

que denunciar con contundencia, nos sitúa en un panorama propicio para acabar con el conflicto violento. Hay que ser conscientes, con todo:

- De que ETA se ha visto empujada a la tregua, por diversos factores que aquí no voy a valorar. Ignorar esto podría llevar a la impresión equivocada y dañina de que los agentes de la paz son ETA y su entorno, cuando lo único que hacen —ni más ni menos— es inhibir una violencia que ellos han creado.
- De que la renuncia a la violencia está decididamente motivada por razones estratégicas, lo que, por un lado, hace precaria la inserción en la dinámica democrática y, por otro, hace muy difícil el debido reconocimiento a las víctimas que ha producido. Sólo la aceptación de que la trayectoria violenta ha supuesto una injusta negación de los derechos humanos, situaría a sus protagonistas en condiciones plenas para aceptar estos dos retos.

Con todo, y repito, la situación de tregua sigue siendo una gran oportunidad para acabar con el conflicto violento. De cara a ello:

- Hay que reclamar que la tregua se convierta en cese definitivo de la violencia.
- La negociación con ETA en la que se reclama esta exigencia sólo puede tratar de cuestiones directamente relacionadas con el cese de las armas, esto es, el conflicto de identidades debe resolverse en el debate entre los representantes democráticos.
- El tema delicado es aquí el de los presos de ETA, pero a su vez en este tema hay que distinguir dos niveles: el de la asunción de cambios en la actual política penitenciaria que en realidad no supongan la modificación de la condena jurídica existente y el de la posible modificación de esa condena («medidas de gracia»). Respecto a lo primero, que se traduce en la petición de acercamiento de los presos y la concesión de beneficios penitenciarios que son habituales, creo que tanto la concepción no vengativa de la justicia, como el sentimiento humanitario, como lo que suelen llamarse razones políticas, empujan a concederlo. El hecho de que lo pidan los violentos (pero no sólo ellos, lo pide la mayoría de la población vasca y de sus representantes) no debe ser razón para negarlo. Ni debe ser razón el guardarse los presos como baza política, pues es caer en la pura instrumentalización que se denuncia en otros. Es decir, dado que en estos cambios penitenciarios confluyen razones de justicia, humanitarias y de oportunidad estratégica para la paz, deberían ser asumidos por el poder político.

5. Pensar en el segundo tipo de medidas —de «gracia»— con los presos y los culpables de la violencia terrorista (y aquí incluyo, junto a los activistas de ETA, los relacionados con el terrorismo desde los aparatos del Estado) nos lleva al horizonte más amplio de resolución del conflicto violento. Esto es, acompañando al cese definitivo de la violencia y para que se instaure una paz justa y sólida: ¿qué trato dar a los violentos?, ¿qué se merecen las víctimas?

Este es un clásico tema que ha planeado en las transiciones de los Estados totalitarios a Estados democráticos y que, como muestran los análisis políticos, se ha tendido a resolver en función de las relaciones de fuerza existentes entre los partidarios del antiguo régimen y los del nuevo. Así, aunque hay excepciones, se ha tendido a exigir justicia con firme castigo penal cuando el nuevo régimen se ha impuesto por una victoria militar (revolución o invasión; ej. revolución francesa o vencedores de la segunda guerra mundial) o, algo menos, cuando ha caído a consecuencia de un colapso (ej. Grecia en el 74 y en cierto sentido la Alemania Oriental). Se ha tendido a juicios y castigos menores cuando la transición ha sido negociada entre gobiernos ya «blandos» y la oposición (ej. Polonia y Hungría). Se han tendido a ignorar los delitos —amnistía— cuando ha liderado la transición una facción de los antiguos gobernantes (ej. primera fase del modelo español, Rusia). Respecto a la alabada transición española hay que reconocer que se selló sobre el olvido y que ignoró fundamentalmente hacer verdad sobre la violencia y las víctimas del aparato franquista. Por supuesto, se han dado justificaciones éticas de la postura tomada, pero —de nuevo generalizando en exceso— tienden a mostrarse como justificaciones a posteriori de una decisión estratégica.

De modo directo, ninguno de estos modelos es aplicable al caso vasco, pues aquí la violencia terrorista (tras la amnistía precisamente) es un fenómeno que se da al interior de la democracia. Otros fenómenos similares en este sentido, como las Brigadas Rojas italianas, difieren decisivamente del vasco especialmente por el apoyo diferente de la población. El caso de Irlanda del Norte se aproxima más en este aspecto, pero no deja de tener diferencias en otros. En definitiva, que incluso inspirándonos en todas esas experiencias, estamos llamados a encontrar una solución propia. Puestos, de todos modos a inspirarnos en los demás (en ejemplos sugerentes como Sudáfrica y en las críticas a otros modelos de pacificación), si no queremos caer en la pura razón estratégica sino que queremos articularla con la razón moral, para que la paz sea, además de sólida, justa, deberíamos, creo, ser capaces de dialectizar tres exigencias: de verdad, de justicia, de perdón.

- Hacer verdad sobre la violencia ejercida, frente a la tentación no tanto de la mentira cuanto del olvido, es algo fundamental para que el futuro no eche raíces en el vacío, para que el pasado violento ignorado no genere resentimientos, pero especialmente porque es esa verdad la que permite el adecuado reconocimiento social que merecen las víctimas. Esto supone concretamente negar legitimidad moral a la amnistía.
- Hacer justicia es, en este caso, hacer justicia retributiva, a partir de la verdad que distingue entre víctimas y victimarios. De cara a las víctimas, esto supone garantizarles las reparaciones que a diversos niveles se les deben. De cara a los victimarios, lo más expresivo de esta justicia correctiva es el castigo penal.
- Es precisamente aquí donde puede plantearse el indulto total o parcial o diversas medidas atenuantes de la pena. Intervendría de este modo el «perdón legal». ¿Hay que estar abiertos a estas medidas? Primero, no hay que confundirlas con el perdón estricto, que está sólo en manos de las víctimas, que tienen derecho a ofrecerlo o no, con o sin condiciones. Segundo, serían medidas más fundadas si resultaran ser eco del arrepentimiento de los victimarios y del perdón de las víctimas, pero ni uno ni otro se pueden imponer, aunque el arrepentimiento —no el perdón— sea un deber moral para todos los culpables. Tercero, aunque lo segundo no se produzca —y en el caso vasco no hay visos de que suceda de modo generalizado— los poderes públicos tienen el derecho y el deber de gestionar este tema con «sabiduría práctica», que no es lo mismo que mero cálculo estratégico: con el mínimo exigible de garantía firme del abandono de la violencia, pueden y creo que deben plantearse medidas diversas atenuantes de la pena, con un adecuado discernimiento y dentro de las posibilidades que ofrece el sistema legal. Evidentemente, es conveniente en este caso aspirar al consenso democrático.

6. Dejando de este modo el conflicto violento, paso ahora a ocuparme del conflicto identitario, ya separado del violento. Podría decirse que este conflicto se muestra a la superficie cuando una parte, la nacionalista vasca, cuestiona el status político existente, reclamando que Euskal Herria es una nación, esto es, una referencia territorial, con una cultura (lengua, instituciones, producciones de cultura «material y cultura "espiritual"»), una historia y una autodefinición compartida por un número mayoritario de sus habitantes. Como nación que es, se continúa, es el sujeto de soberanía política y tiene por tanto derecho a la autodeterminación para decidir libremente sobre su estatalidad. El conflicto surge,

evidentemente, porque el Estado español en cuanto tal y una parte también significativa de la población vasca, no reconoce esa pretensión. Las objeciones a la pretensión nacionalista vienen de dos frentes:

- Propugna, se dice, un etnonacionalismo que contradice la nación cívica, definida por su estricta identificación con el procedimiento democrático, no por una etnia-cultura.
- El País Vasco no es una nación, pues es parte de la nación española.

Creo que, bajo ciertas condiciones, el nacionalismo vasco puede defenderse de estas dos objeciones. Comenzando por la primera de ellas, creo que puede mantenerse sólidamente la tesis de que en la nación moderna ilustrada —la que se pretende cívica— no hay sólo referencias a contratos y derechos. Se produce una simbiosis entre contrato y cultura, pues la participación política propuesta se enmarca en la pertenencia a una cultura compartida que se nos muestra condición de posibilidad de lo primero. Dicho de otro modo más crudo: los Estados-nación modernos (piénsese en el paradigma francés) han ligado el principio de democracia con el principio de homogeneización cultural, basado en una lengua común y una amplia gama de instituciones sociales. Por eso, puede concluirse con Kymlicka que «la idea de que los Estados liberales o las “naciones cívicas” son neutrales con respecto a las identidades etnoculturales es mítica».

De estos supuestos se deduce que el dilema no es identidad nacional cívica frente a etnoidentidad nacional acívica. Todas las identidades nacionales son etnoidentidades, remiten a una cultura societaria concreta. Por eso, el dilema se sitúa entre etnoidentidad nacional acívica o cívica. Aplicado al caso vasco: no se le puede acusar al nacionalismo de pretender ser una etnoidentidad sino, si es el caso, de ser una etnoidentidad acívica. En sus orígenes sabinianos lo ha sido, al defender la pureza de la raza, el integrista y una concepción esencialista de la cultura y la nación. En la medida en que se ha desprendido oficialmente de esos rasgos, para centrarse en la referencia cultural, —aunque de hecho le queden huellas contra las que debe seguir luchando— y ha integrado los principios democráticos (algo que, evidentemente, no se hace cuando se expresa de modo violento), ha pasado a tener legitimidad.

La segunda objeción a la pretensión nacionalista, desde la afirmación de que la nación de referencia es la española, puede afrontarse en varias etapas:

- Frente al universalismo cosmopolita que diluiría políticamente todas las identidades grupales y que se realizaría en un único Esta-

do mundial cívico, parece inevitable reconocer nuestra condición humana de ser en pluralidad —aunque habrá que serlo con principios universales mínimos de respeto y solidaridad—, y que ciertas de esas expresiones —hoy en día las nacionales— necesitan tener una cierta forma de autogobierno como condición de permanencia. Ahora bien, ¿por qué tendrían derecho a permanecer? Porque se ven necesarias para la autorrealización personal, porque proveen de opciones significativas para la identidad de las personas y sus planes de vida. Con lo que puede concluirse: dado que para la mayoría de las personas la sociedad relevante es su nación, los grupos nacionales tienen *prima facie* derecho de autodeterminación, como garantía del autogobierno que necesitan. Esto es, tienen derecho a decidir el estatuto político del territorio en que viven, en orden a proteger la cultura propia (estatuto que no necesariamente tiene que ser la independencia). Este derecho no estaría así ligado sólo a las situaciones de dominación colonial o de tiranía, sino que estaría ligado a las comunidades culturales en cuanto tales.

- Ahora bien, esta argumentación teórica se enfrenta, a la hora de concretarse, con dos cuestiones: 1. la dificultad de delimitar los sujetos-pueblo con identidad cultural-nacional; 2. las fronteras estatales existentes. El derecho internacional, solventada la cuestión colonial, tiende a pedir que se respeten las fronteras existentes, especialmente si son de Estados democráticos (aunque acepte acuerdos internos de secesión, como el checoslovaco). Según eso, los que se autodeterminan son los Estados existentes. Ahora bien, los que se reclaman nación sin Estado, como en el caso vasco, cuestionan esta pretensión, recordando la arbitrariedad histórica de las fronteras (que en el caso vasco divide a la nación que se postula en parte francesa y española), y reclaman ser sujetos del derecho de autodeterminación. Conviene aclarar que, si son cívicos, no es que cuestionen las reglas democráticas, sino que cuestionan el marco territorial en que debe funcionar la ley de las mayorías. Para el caso vasco: si ese marco es el español (y el francés), se dice, estamos condenados a ser minoría cultural que a lo más que puede aspirar es a cierta protección; sólo el marco vasco —el ámbito vasco de decisión— permite salir de la minorización cultural. (Aunque, claro, eso hará que pase a sentirse minoría el que no prioriza el ámbito vasco).
- El que defiende la nación española no acepta esta conclusión, porque entiende que la etnoidentidad políticamente relevante es la española. Ante ello, el que defiende la relevancia de la etnoidenti-

dad vasca tiene importantes bazas a su favor en lo relativo a territorialidad, cultura y autoconciencia, pero dada la complejidad de la sociedad vasca en esos tres aspectos decisivos, tiene también serios problemas. De ahí proviene precisamente la dificultad para encontrar salidas a este conflicto identitario. Por un lado, la teoría normativa de la democracia no dispone casi de instrumentos para diseñar las fronteras legítimas de las comunidades políticas; por otro lado, el posible sujeto «pueblo vasco» tiene una notoria complejidad y pluralidad. Personalmente creo que hay razones suficientes para afirmar de partida el hecho nacional vasco, pero debiendo tener presente a continuación que tiene una concreción confusa desde la fuerte pluralidad existente en su seno. Es decir, que habría que reconocer *prima facie* su derecho de autodeterminación, pero habría que estudiar luego con detenimiento cómo debe traducirse ese derecho en esta situación confusa, para enmarcar los principios en la realidad.

7. ¿Qué iniciativas cabe tomar para encauzar la resolución del conflicto identitario? No tengo recetas, por supuesto, pero creo que habría que buscar la solución articulando y dialectizando adecuadamente tres políticas: la de los derechos, la de la prudencia y la de los sentimientos.

—En primer lugar, habría que esforzarse por clarificar la cuestión del sujeto del derecho de autodeterminación. Dado que hay importantes razones en juego para defender las dos posturas enfrentadas, habría que afrontar la cuestión primero con un serio debate democrático y segundo con una decisión acorde con las pautas democráticas. Esta decisión podría tomarse desde el consenso de los partidos políticos, con relectura o reforma de la Constitución si fuera necesario, pero la polarización creciente de los mismos en torno a esta cuestión no permite augurar una solución por esa vía. Puede entonces plantearse la vía del referendium, pero de cara a él nos encontramos con otra dificultad, pues según se haga en el ámbito vasco o el español, se toma ya a priori una postura, estando además la cuestión de si la territorialidad vasca reclamada se toma de modo unitario (con la complicación de ser interestatal) o fraccionada de acuerdo a la actual situación política (Comunidad Autónoma Vasca, Navarra, Iparralde). Creo que a nivel de principio puede defenderse salir de este impasse no reconociendo a priori el derecho vasco de autodeterminación, pero, por otro lado, votando en referendium en cada uno de los tres territorios en que así lo pida la mayoría política de

los mismos, para decidir si nos consideramos sujetos del derecho de autodeterminación, aceptando por supuesto el resultado mientras otra decisión igualmente democrática, con tiempos y modos que habría que regular de antemano, no lo revoque.

- La política no es, con todo, sólo cuestión de principios, es cuestión de prudencia, de encarnación de los principios en las circunstancias concretas, con sus dificultades. En principio, esta prudencia aconseja que se busquen soluciones que no afiancen la polarización sino que nos conduzcan a zonas de acuerdo mayoritario en el que todos podamos reconocernos aunque todos hayamos cedido. En teoría, esas zonas medias existen. Por ejemplo: reconocimiento por todos del derecho de autodeterminación pero reconocimiento igualmente de que dada la realidad interna vasca, la española y la europea, ese derecho pide expresiones no secesionistas. O bien, paso del sistema autonómico actual de unidades territorialmente basadas, u otro en el que coexisten éstas con otras —como la vasca— nacionalmente basadas, sin que esto sea percibido como desigualdad (solución del federalismo asimétrico que estaría acompañada de una regulación de las relaciones entre la Comunidad Autónoma Vasca y Navarra y de una construcción federal europea con estructura a doble nivel —Estados y Regiones— que permitiera a éstas —entre ellas la vasca— márgenes significativos de autonomía en el marco europeo. La fuerza motriz de propuestas como éstas sería la aceptación por todos como propia de la cultura vasca en toda su complejidad y pluralidad y la riqueza que a todos los niveles puede suponer un estado multinacional.
- ¿Por qué, de todos modos, tienden a parecerse ilusorias soluciones como éstas? No tanto por las dificultades de su inserción en el marco europeo, fuertes, por supuesto, sino por lo radicalizado de la tercera política que antes mencioné, la política de los sentimientos. Por la parte nacionalista existe la sensación de que no se acepta de verdad, en el marco estatal, que la opción nacionalista sea una opción real, factible en el juego democrático, que sólo se la acepta mientras sea meramente simbólica en su definición específica y sea estrictamente autonómica en su práctica. De ese modo, al no tener satisfecho el reconocimiento político de pertenencia a la comunidad vasca, se centra en la conquista del mismo. Por la parte no nacionalista vasca, en cambio, la mera posibilidad de secesión es vista como traumática, como ruptura de una unidad y no como reestructuración de una asociación; e igualmente, toda propuesta de diferencia vasca es vista como una desigualdad que beneficia injustamente al nacionalis-

mo. Es decir, los sentimientos de pertenencia, enfrentados, están profundamente afectados. Y el debate político, intelectual y mediático dominante tiende a exacerbarlos.

8. Quizá es aquí, en los sentimientos, en donde tenemos el panorama más complicado. Porque al final son éstos los que nos enfrentan de verdad. Volviendo desde ellos, y para acabar, a tener presentes los dos conflictos —el violento y el identitario—, cada uno con su propio impacto en el mundo de los afectos y de las relaciones, creo oportuno recordar lo que propone Lederach de cara a la resolución de los conflictos violentos.

Hay un trabajo por la paz, dice, que corresponde hacer a las personas de alto liderazgo y a los máximos dirigentes políticos, fundamentalmente en vistas a la búsqueda de acuerdos en los temas en disputa. Pero es un error pensar que esos acuerdos resuelven el conflicto, porque éste no implica sólo temas en disputa, implica igualmente cuestiones ligadas a factores psicológicos y culturales que suponen rupturas de relaciones en la población. Resolver el conflicto es también, sobre todo, resolver esta ruptura, para lo cual el protagonismo de los que Lederach llama actores del nivel medio (intelectuales, periodistas significados, líderes de organizaciones ciudadanas, eclesiásticos) y del nivel de base (animadores de grupos de base de todo tipo) es decisivo. Porque son ellos —y las instituciones en que se insertan— los que viven el conflicto de relaciones y los que pueden generar iniciativas para afrontarlo, posibilitando encuentros en los que, aunque esté presente la confrontación de posturas, vayan retrocediendo la crispación y el rechazo. Dicho de otro modo, la política de los sentimientos, fundamental para el debate y la toma de decisiones adecuados, afecta por supuesto a los políticos, pero nos afecta decisivamente a todos.



# Pluralidad y conflicto nacionalista en el País Vasco

José Ramón Recalde

## 1. Tregua en la violencia

El fin de la violencia política, todavía no anunciado expresamente pero, sin embargo, previsto y, desde luego, deseado en toda España, alivia la convivencia entre los ciudadanos, pero no resuelve todos sus problemas. Más aun, algunos problemas se plantean hoy de modo más complicado que antes. Aunque la situación política en el País Vasco (Euskadi) y en toda España ha mejorado sustancialmente —pues no es lo mismo la política como crimen que como confrontación de ideas— no se deduce de ahí que la confrontación de ideas se vaya a suavizar sino que, por el contrario, se puede volver más áspera. Cuando Clausewitz incluye en un género común política y guerra, a quienes menos convence es a aquéllos que han padecido la política de la muerte. Pero eso no nos libra de entender el ejercicio de la política como una realidad complicada que abre futuros inciertos y confusos.

La paz, apenas atisbada, viene ya acompañada de la formación de un frente nacionalista y de un objetivo político que desde ese frente se proclama: un cambio en el ámbito de decisión, que llaman soberanismo.

## 2. Nacionalismo

Los nacionalismos se diferencian por la apelación a la ciudadanía o por la adhesión sentimental a una identidad. Lo que en un primer momento aparece como **nación ciudadana** se enfrenta a la identidad romántica del **espíritu del pueblo**. Esta bipolaridad ha existido desde el primer momento y perdura hoy. En sus primeras manifestaciones es la contraposición que se plantea, por una parte, entre la busca del protago-

nismo político del pueblo de ciudadanos, que se apoderan revolucionariamente del Estado y que, cuando en la batalla de Valmy exclaman (para admiración de Goethe) **¡Vive la nation!**, quieren decir simplemente **¡Viva el pueblo!**; por otra, la proclamación de una nación esencial, un cuerpo orgánico en el que los románticos alemanes buscan el alma, el **Volksgeist**. Frente a la idea ciudadana de nación se ha ido así afirmando la otra idea, la esencial, que necesita apelar a ingredientes que la definan.

Seguramente tendríamos que llegar a una primera conclusión: la de que la ideología de la nación ciudadana ha convivido, prácticamente en todos los casos, con la ideología de la nación esencial. Por referirnos ahora al caso del que puedo dar un testimonio más directo, el nacionalismo español es un proceso de limitados logros, en primer lugar por causa de su escasa fuerza modernizadora y, consiguientemente, de sus fracasos en la construcción de una sociedad de ciudadanos; en segundo lugar, por la apelación que podríamos llamar compensatoria a elementos míticos de la nacionalidad. Frente a esa debilidad nacionalizadora del Estado, el nacionalismo vasco asume la modernización, no como un proyecto que lo defina, sino como una agresión contra la que hay que defenderse. Tampoco tiene una idea de Estado —español o vasco— como campo de ciudadanía sino como enemigo a combatir, o proyecto a realizar, a partir de su propia mitología nacional.

La idea de nación aparece teñida de una gran ambigüedad. Por de pronto porque, como hemos dicho, nación de ciudadanos y esencia nacional se han entremezclado en el modo como la conciben los distintos componentes del pueblo e, incluso, en la ideología de un mismo ciudadano. Pero además, si el nacionalismo intenta definirse hoy como nación ciudadana, ésta, al identificarse con el Estado democrático, como Constitución política, se convierte prácticamente en sinónimo de Estado, y entonces tiene que enfrentarse a fenómenos nuevos como el de la dispersión del concepto de soberanía o el de la crisis política del Estado. Por otra parte, si se trata de la nación esencial porque, siendo los elementos definitorios de la misma tan variados, tan variables y tan subjetivos, no hay criterio para poder definir en cada caso lo que es una nación más que lo que proclamen como tal los nacionalistas, además en un momento de acentuación neorromántica de las identidades simbólicas.

### 3. Ciudadanía e identidades

Las insuficiencias de los proyectos nacionales, e incluso de sus definiciones ideológicas, ponen en crisis conceptos como los de nación y de nacionalismo, pero no nos pueden ocultar una realidad muy conflic-

tiva, con independencia de que sea nombrada de modo correcto o incorrecto. Esta realidad conflictiva es la que se manifiesta como problemas de convivencia entre personas con sentimientos de identidad distintos. Por eso seguramente es más útil hoy prescindir de la apelación a las ideas de nación y de nacionalismo y enfrentarnos a la tarea de organizar una convivencia social y política entre ciudadanos que, al mismo tiempo, se sienten pertenecientes a entidades colectivas distintas. De ahí la necesidad de retomar problemas como el del conflicto vasco desde esta nueva perspectiva.

Intentemos, pues, colocar por encima de las ideologías a las realidades. Es cierto que, para algunos, la convivencia se debe sostener en la afirmación del Estado democrático y en el reconocimiento, dentro de él, de los derechos individuales de los ciudadanos. Y esto, como punto de partida, incluso para cualquier modificación de los límites y de las competencias dentro del mismo Estado. En síntesis, por dos razones: porque el Estado es el dato previo que la realidad histórica nos depara; pero también porque el Estado constitucional es el campo de legitimidad democrática que hemos alcanzado en el momento en que, saliendo de la dictadura, sentábamos las bases de nuestra convivencia, renovando el **pactum** democrático entre los ciudadanos españoles, y resolviendo, por medio de un **phoedus**, el conflicto de convivencia entre los pueblos de España.

Frente a esta posición, es cierto también que los ciudadanos no se limitan a ser miembros del cuerpo político del Estado. Tienen conciencia de pertenecer a identidades históricas y culturales. Y acaso, en el momento actual, se está dando un fortalecimiento en la percepción y en el sentimiento de tales vínculos. El problema, con respecto de los sentimientos de identidad es, sin embargo, que entramos en una zona muy imprecisa. Por tres razones.

En primer lugar, por la distinta perspectiva del elemento subjetivo y del objetivo, cuando nos referimos a la percepción de una identidad común. Podemos ir determinando la comunidad vasca a partir de criterios objetivos, aun con toda la imprecisión de los mismos. El tema será discutible pues unos la intentarán definir a partir de la tradición o de símbolos y otros a partir de la modernidad; pero, en todo caso, el objeto puede ser determinable por un observador social: existe una comunidad vasca. Sin embargo, la pertenencia a la misma, por muy objetiva que sea tal comunidad, no es percibida del mismo modo por todos los miembros de la misma, porque los sentimientos y la voluntad de pertenencia varían. No hay más que mirar la otra parte del problema para que quede ilustrada la diferencia entre el elemento objetivo y el subjetivo. La otra parte del problema es el de la comunidad española. Su ob-

jeto puede ser también determinable por un observador social: existe una comunidad española. Y, sin embargo, cuando llegamos a su percepción subjetiva se plantea con frecuencia un fuerte antagonismo entre los sentimientos vasquistas y los españolistas, dentro de los mismos individuos del País Vasco.

Y sin embargo —y ésta es la segunda razón de la imprecisión— la pertenencia a una comunidad es compatible con la pertenencia a otra u otras. Sólo desde un punto de vista nacionalista —punto de vista que he abandonado en mi análisis— puede aparecer la intolerancia frente a esa compatibilidad ¿Son compatibles los sentimientos de pertenencia a la comunidad vasca y a la española? ¿Son compatibles los sentimientos de pertenencia a la comunidad vasca y a la de una parte de la misma, como es la guipuzcoana? Claro está que lo que ahora se formula como pertenencia a comunidades incluidas una en otra puede extenderse, no sólo a otros ámbitos territoriales, sino a ámbitos de otro tipo, como fidelidades identitarias políticas o culturales no territoriales, un ejemplo de lo cual podría ser la identidad judía.

En tercer lugar, no es lo mismo la afirmación de una identidad cultural territorial que la pretensión política que se derive de ella. En la construcción del actual Estado español de las autonomías se ha aceptado el hecho de que la pertenencia a unas comunidades determinadas se correspondía con la atribución de autonomía a las mismas. De hecho, al mismo tiempo que se afianzaba el **phoedus** autonómico, éste era considerado como la manifestación de una clara correspondencia entre sentimiento de identidad y aspiración política de autonomía. Pero no se trata sólo de un hecho, sino de un juicio de valor político: no se consideran garantizados el desarrollo, o el simple mantenimiento de una identidad comunitaria, sin una amplia autonomía política.

El tema no es tan obvio, pues hay fuertes sentimientos de identidad sin que la autonomía le sea atribuida del mismo modo que a las comunidades autónomas. Pensemos, en el caso vasco, la pertenencia a las provincias o territorios autónomos en que se divide el país. Pensemos, igualmente, en los sentimientos de identidad municipal. Pero el tema no es obvio, ni siquiera por lo que hace referencia a la construcción del Estado de las autonomías. En efecto, el conflicto político nace, justamente, por la disputa que surge, ya con el Estado de las autonomías constituido, en relación con su mantenimiento o con su modificación y, en este segundo caso, con lo que podríamos llamar una modificación que no altere la estructura constitucional o con una modificación que plantee su ruptura. En una parte de los que mantienen la reivindicación nacionalista está presente un objetivo político de ruptura, detrás de la reproducción del principio **una nación-un Estado**. (Hay otros naciona-

listas que no participan de esta tesis, censurada por mimetismo en un momento en que la soberanía estatal se difumina y porque consideran que lo prioritario es asegurar lo que llaman la construcción de la nación, en una sociedad como la vasca con defectos de vertebración interna). Pero en todo caso, en la relación identidad-autogobierno reside el centro del conflicto.

#### 4. El conflicto

De la disputa sobre la correspondencia entre afirmación de identidad y autogobierno nace hoy la situación conflictiva. Esto ocurre porque en el campo nacionalista se ha puesto en cuestión el acuerdo constitucional.

El pacto nacionalista supone, por de pronto, una denuncia del marco constitucional-estatutario y una reivindicación del soberanismo. Encierra en sí mismo una nueva aporía sobre la autodeterminación, añadida a aquélla que consiste en que la reivindicación de autodeterminación no puede resolver de modo definitivo quién es el sujeto que tiene atribuido este derecho. La aporía nueva consiste en que el tema del soberanismo se plantea desde dos perspectivas difíciles de conciliar: por una parte, el soberanismo se atribuye al pueblo vasco de la Comunidad autónoma, que es quien podría decidir de su destino, como titular de una nación vasca a la que, sin embargo, también pertenecen otros vascos de fuera de la Comunidad, como los navarros y los vasco-franceses. Por otra parte, eliminados estos vascos de la decisión soberana, son sin embargo objeto de una reivindicación irredentista, a su pesar.

El ámbito de decisión («ámbito vasco», es la consigna nacionalista) sugiere, por una parte, algo variable y móvil: decidimos en cada momento lo que queremos; por otra parte sugiere algo estable: hemos decidido ya un campo de convivencia que tenemos que respetar.

Un campo variable y móvil en el que decidimos en cada momento. Pero ¿quiénes decidimos? porque no hay un ámbito único de decisión variable y móvil. Los ciudadanos —los ciudadanos vascos en el caso presente— tenemos muchos ámbitos, y no solamente uno, para decidir. Así existe un ámbito de decisión municipal; del mismo modo existe un ámbito provincial o de territorio histórico; pero también, con la misma lógica, habría que distinguir los problemas que los ciudadanos vascos debemos decidir como los nuestros específicos y aquellos otros en los que los ciudadanos vascos decidimos, porque así nos parece bien, junto con otros ciudadanos españoles; y también aquéllos en los que los ciudadanos vascos decidimos, junto a los otros españoles y al resto

de los ciudadanos europeos. Esta exposición está deliberadamente simplificada, pues nadie puede decidir, ni siquiera dentro de su ámbito específico, sin tener en cuenta a los demás: por solidaridad, por cooperación y por sentido de pertenencia a una comunidad internacional. Pero la simplificación sirve para ilustrar la incorrección de la conclusión nacionalista cuando, al subrayar el ámbito vasco de decisión, niega la legitimidad de los ámbitos más amplios, al mismo tiempo que pretende englobar a los menos amplios. En suma: el único sentido que para un **no** nacionalista puede tener el ámbito de decisión es el de que un ciudadano vasco acepta que no es válido que determinados problemas —los españoles, los europeos— sean resueltos sólo por la voluntad de los ciudadanos vascos, sin tener en cuenta que su decisión debe integrarse con las de otros ciudadanos junto con los cuales está comprometido. Y, para formar mayorías y minorías no siempre los vascos formamos bloque.

Pero el ámbito no es razonable que sea interpretado como algo voluble —no es solamente variable y móvil— porque la política es también un compromiso a mantener: una convivencia comprometida. Para los **no** nacionalistas la política debe construirse aceptando un marco de legitimidad, que es la Constitución. Hoy las constituciones son textos cada vez más jurídicos y menos programáticos, pero esto es compatible con interpretaciones abiertas. De este modo, la Constitución española no puede entenderse sin el conjunto de textos constitucionales de la Unión Europea y sin los estatutos de autonomía, con los que forma los bloques de constitucionalidad. Y este conjunto diseña el ámbito de convivencia, que sirve para concretar los diferentes ámbitos de decisión.

Libertad de decisión y campo de convivencia ya comprometido son dos polos que tienen que guiar la acción política. Con un criterio que ponga estos dos polos en armonía: el de responsabilidad. Puede uno lanzarse a definir, desde sus propias creencias o pasiones, la facultad de decidir de los vascos, con independencia de lo que los otros digan; puede para ello poner en cuestión lo que difícilmente se ha logrado en un proceso constitucional. Pero ¿es correcto que no tenga en cuenta las consecuencias de sus actos? En política es fundamental considerar la ética consecuencialista, lo que quiere decir que, quien se lanza a una aventura de modificación de la situación tiene que saber qué está provocando. Pues bien, el nacionalismo, al constituir un frente anticonstitucional, está provocando el efecto de romper la convivencia entre los vascos.

Las bases realistas para el acuerdo político entre nacionalistas y no nacionalistas es, por hoy, difícil, pero posible. Para los no nacionalistas resultan muy difícil de aceptar dos tesis: que el campo de la soberanía esté en el ámbito vasco de competencia, pues la opción que ellos to-

man es la de que ese ámbito es compatible con otros, principalmente el constitucional-estatutario; que, además, ese campo de soberanía sea tan impreciso que por una parte valga el ámbito de la Comunidad autónoma (en donde la proporción nacionalista es mayor) para tomar decisiones, y por otra que sea compatible con la aspiración sobre territorios irredentos (en Navarra, en Francia), cuyos ciudadanos están excluidos de la decisión. Si queremos avanzar en el diálogo será preciso, entonces, que nacionalistas y no nacionalistas sepan que han de dialogar desde ideologías distintas.

Los no nacionalistas decimos, primero, que cualquier quiebra del sistema constitucional-autonómico debe ser objeto de propuesta clara y que, una vez alcanzado el pacto que nos condujo a ese sistema, una mayoría exigua no puede provocar tal quiebra, más aun cuando una parte de la identidad vasca, como es la navarra, no participa. Pero también hemos de reconocer que, incluso una mayoría exigua de los no nacionalistas (con Navarra incluida), no nos autoriza a negarnos al debate político sobre la modificación de las condiciones de nuestra autonomía, de su articulación interna y de su inordinación en el sistema constitucional. Hay que dialogar, por lo tanto, pero sin aceptar los límites que un sector imponga al otro.

El primer tema a debate es el de hasta qué punto se puede proponer una relación constitucional asimétrica de la autonomía vasca con respecto de otras comunidades autónomas. En algunos aspectos esto es evidente, como en lo que hace referencia al idioma o al Concierto Económico o régimen fiscal. Pero la asimetría no la imponemos nosotros. ¿Cómo podemos impedir que otras comunidades con creciente sentimiento de identidad —por ejemplo, la valenciana, la andaluza, la canaria— pretendan la reivindicación simétrica? Además, Euskadi es una comunidad con un grado máximo de autoidentificación, paradójicamente compatible con un máximo conflicto de integración: no es armónica, ni en ideología nacional, ni en vertebración territorial, ni en referencia a sus propios criterios de autoidentificación. Por eso cualquier reivindicación de asimetría provoca conflictos dentro de sus propias fronteras.

El segundo tema a debate es el de la profundización de un proyecto federal en sus distintos ámbitos: en las competencias de cada uno de los territorios de Euskadi, en las competencias de Euskadi, en el fortalecimiento de la representación de las autonomías en el Senado, en la articulación de la defensa de los intereses de las comunidades autónomas en Europa.

Al diálogo se podrán llevar todas las pretensiones, desde las más secesionistas hasta las más unitarias. Únicamente habrá que tener sentido práctico para eliminar del debate las que sean difícilmente practi-

cables: las más unitarias o las secesionistas. Acaso también las que, al amparo de una resurrección romántica de las constituciones orgánicas, atribuyen derechos históricos a entes ideales, distintos de los ciudadanos.

En definitiva, el objetivo político que se nos presenta hoy, con la misma actualidad y vigencia que cuando se promulgó la Constitución, es el de la estabilidad del pacto. Desde el punto de vista objetivo, esto quiere decir que el **phoedus** constitucional es un valor político fundamental. Desde el punto de vista subjetivo quiere decir que a los ciudadanos del Estado, tanto en su condición de pueblo del conjunto como en la de miembros de las comunidades, la Constitución y, por lo tanto, el Tribunal Constitucional, les debe exigir, mientras esa Constitución exista, una fidelidad al proyecto común.

# **Irlanda del Norte: ¿el Acuerdo de Belfast como modelo para la resolución de conflictos?**

Stephen Ryan

Existen muy diversas formas de explicar lo que significa el conflicto de Irlanda del Norte (WHYTE, 1990; McGARRY/O'LEARY, 1993). La tendencia actual a conceptualizarlo como un conflicto intercomunitario o étnico (DARBY, 1998) abre la posibilidad de establecer comparaciones con otras sociedades divididas que se esfuerzan por poner fin a un período de lucha violenta y prolongada. Si se hace un intento por realizar un análisis comparativo general, llaman la atención las ventajas de las que disfruta Irlanda del Norte con respecto a otros países en conflicto en busca de una sociedad en paz. En primer lugar, aunque siguen existiendo diferencias en los niveles de vida y de desempleo entre Católicos y Protestantes, las diferencias de riqueza son relativamente pequeñas si las comparamos, por ejemplo, con las que podemos hallar entre blancos y negros en Sudáfrica. En segundo lugar, aunque lejos de disponer de una democracia perfecta, existe una cultura democrática establecida en Irlanda del Norte. Los procesos electorales que se celebran en la región no necesitan recibir la aprobación de las Naciones Unidas, de la OSCE o de Jimmy Carter para ser consideradas como unas elecciones justas y limpias. En tercer lugar, no encontramos grandes problemas de refugiados. En cuarto lugar, los niveles de destrucción física son relativamente bajos y existe una infraestructura básica para satisfacer las necesidades fundamentales. Por último, las comunidades son bastantes cercanas desde un punto de vista cultural, en el sentido de que ambas están compuestas por cristianos de raza blanca que tienen el inglés como lengua materna.

## **¿Por qué se firmó el Acuerdo?**

Existe una dificultad principal que enfrenta a las comunidades de Irlanda del Norte en su búsqueda de la paz. En Sudáfrica, por ejemplo, la

mayoría de los sudafricanos pueden aceptar como legítimo el estado soberano existente como fue establecido por la Ley de la Unión de 1910. Irlanda del Norte, por el contrario, fue creada a través de una ley de partición de la isla de Irlanda que, muchos años después, fue considerada como ilegítima por la mayoría de la población de la isla. Incluso hoy en día, aun cuando la mayoría de los católicos de la isla pudiesen haber dejado de contemplar la posibilidad de una reunificación completa de la isla como un objetivo apremiante, esa mayoría se opondría al retorno a una situación de colonización «interna» en Irlanda del Norte que hiciese inviable una dimensión totalitaria de Irlanda. Si bien, los puntos de vista de lo que significa una dimensión irlandesa satisfactoria por supuesto variarían para cada persona.

Por lo tanto, este desacuerdo en torno al estatus de soberanía se sitúa en el corazón del conflicto de Irlanda del Norte. Curiosamente, el Acuerdo alcanzado entre varios partidos el 10 de abril de 1998 no aborda esta cuestión central y deja abierto el tema del futuro estatus de soberanía de la provincia. Esta podría ser la razón por la cual muchos comentaristas bien informados se mostraron escépticos sobre el hecho de que el acuerdo pudiese recibir el refrendo de los partidos. De hecho, la incertidumbre acerca de si un documento que no hacía declaración firme alguna sobre la «cuestión constitucional» recibiría la aprobación, sobrevoló hasta las últimas horas. Por consiguiente, la pregunta que debemos hacernos es: ¿por qué la mayoría de los partidos políticos de Irlanda del Norte suscribió el Acuerdo de Belfast si éste rehuía el asunto fundamental?

Para comenzar, podemos mencionar que existía un hastío considerable por la guerra en ambas comunidades. Después de 25 años de violencia, ninguno de los partidos se veía capaz de conseguir sus objetivos por medio de la lucha armada. En este punto, se hace relevante la idea de Zartman de las tablas dolorosas. Zartman argumenta que un conflicto queda «listo para su resolución» cuando se han alcanzado tablas que duelen por igual a ambos contendientes (ZARTMAN, 1995). Irlanda del Norte parece un muy buen ejemplo para apoyar dicha teoría. Tampoco debemos pasar por alto que muchos creían que la paz podía traer el desarrollo económico, algo que iba en beneficio de todos. Cada una de las dos comunidades adujo, igualmente, que había obtenido importantes concesiones del otro bando.

El apoyo de los Unionistas al Acuerdo es mayor en el partido protestante más importante, el Partido Unionista del Ulster (UUP), así como en algunos partidos más pequeños entre los que se incluyen el Partido Unionista Progresista y el Partido Democrático del Ulster. Sus líderes señalan una serie de consecuencias positivas. Se reemplazaría el tan odiado Acuerdo Anglo-Irlandés de 1985 y la Secretaría de Maryfield a las

afueras de Belfast, en la que los funcionarios del gobierno irlandés trabajaban para realizar sus aportaciones al gobierno de la provincia de acuerdo con las líneas maestras establecidas en el mencionado Acuerdo Anglo-Irlandés, se cerraría. Asimismo, el Gobierno de Irlanda cesaría en su reclamación irredentista sobre Irlanda del Norte tal y como queda estipulado en los Artículos 2 y 3 de la Constitución de Irlanda. Estos artículos serían ahora reescritos. Por otra parte, no se modificó ni una sola coma de la Ley de la Unión entre Irlanda del Norte y Gran Bretaña y se reconoció el principio del consentimiento de la mayoría en Irlanda del Norte. Finalmente, los partidarios del Acuerdo podían apuntar al alto el fuego del IRA como otro aspecto a su favor. Además, desde el punto de vista Unionista, se realizaron varias modificaciones positivas al borrador original del Acuerdo: «los errores del pasado» se convirtieron en «tragedias del pasado»; se reconoció el papel positivo desempeñado por el RUC (Policía del Ulster); se reconoció a los escoceses del Ulster como una minoría cultural; y se debilitaron las competencias de los Organismos Norte-Sur propuestos.

Los Nacionalistas también encontraron razones para apoyar el Acuerdo. El estatus de Irlanda del Norte dentro del Reino Unido quedaba a partir de ahora condicionado únicamente a la voluntad de la mayoría de Irlanda del Norte (algo que los británicos ya habían concedido en la Declaración de Downing Street de 1993). La idea de que Gran Bretaña no tenía «intereses personales» en mantener a Irlanda del Norte como parte del territorio del Reino Unido complicaba la posibilidad de calificar el conflicto como una lucha contra el despiadado y testarudo poder colonial. El establecimiento de organismos trans-fronterizos venía a satisfacer de alguna manera las demandas de una «dimensión irlandesa». El Acuerdo establece, asimismo, una mayor protección para los derechos humanos. En una encuesta de opinión realizada justo la noche anterior a que se firmase el Acuerdo, el 78 % de los católicos afirmaba que este punto se convertiría en una parte esencial de cualquier acuerdo (IRWIN, 1998). En la misma encuesta, el 70 % de los católicos (pero solamente el 7 % de los protestantes) señalaba que la reforma del Royal Ulster Constabulary (RUC) constituía una parte importante de cualquier proceso de paz y que el Acuerdo debería crear una comisión para investigar este asunto.

Por lo tanto, el Acuerdo contenía suficiente materia para garantizar que recibiría un fuerte apoyo en los referendos celebrados tanto en Irlanda del Norte como en la República de Irlanda. En el Norte, más del 70 % de la población votó a favor del Acuerdo; en el sur el porcentaje superó el 90 %. El Acuerdo igualmente obtuvo el apoyo de amplias mayorías en sendas votaciones en los Parlamentos británico e irlandés y fue, asimismo, refrendado por el Gobierno norteamericano y por la UE.

## Aspectos claves del Acuerdo

Desde que se reanudaron las conversaciones a comienzos de la década de 1990 después de una iniciativa del Secretario de Estado para Irlanda del Norte, Peter Brooke, los debates se han centrado en torno a «tres hilos argumentales». Estos hacían referencia a los tipos de relaciones que habrían de establecerse si se iba a suscribir algún tipo de acuerdo. El primer hilo trataba el punto de las relaciones intercomunitarias en Irlanda del Norte y de qué clase de estructuras internas habrían de crearse con objeto de gobernar la provincia. El segundo hilo se centraba en las relaciones entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda. El tercero se centraba en el eje este-oeste, es decir, en las relaciones entre Irlanda y Gran Bretaña.

El pacto al que se llegó en abril de 1998 con respecto al primer punto está muy cercano a las ideas de democracia consociacional tal como la ha expuesto LIJPHART (1977). Este mantenía que solamente se podía conseguir una sociedad plural pacífica si se aplicaban ciertos principios claves a un sistema político. Estos principios eran la gran coalición, la proporcionalidad, el derecho a veto y la descentralización del poder. Lijphart ha argumentado que la democracia consociacional, que se basa en los mencionados principios, es la «única solución lógica ante una partición» (1977, p. 137). Aunque reconoció que la atmósfera en Irlanda del Norte no era la más favorable a mediados de 1970, llegó a la conclusión de que podría producirse «una aceptación a regañadientes de una solución consociacional» (LIJPHART, 1977, p. 141).

El principio de la gran coalición puede observarse en el nuevo Ejecutivo de Irlanda del Norte, el cual aún no ha quedado instituido como consecuencia de los desacuerdos en materia del decomiso de armas. Estará compuesto por representantes de ambas comunidades y de todos los principales partidos políticos, designados de acuerdo con el sistema de d'Hondt. Asimismo, Irlanda del Norte cuenta en la actualidad con un Primer Ministro Protestante, el líder del UUP David Trimble, y con un Viceprimer Ministro Católico, Seamus Mallon, del Partido Laborista y Democrático Social.

El principio de la proporcionalidad podemos encontrarlo en el Acuerdo de Belfast en la recientemente constituida Asamblea para Irlanda del Norte. Está compuesta por 108 representantes pero, al contrario del sistema electoral británico, éstos son elegidos mediante un sistema de representación proporcional (seis por cada circunscripción electoral mediante un método de votación transferible e individual). Las medidas de control estipuladas por el derecho de veto aparecen en la descripción de los procedimientos de votación del Acuerdo. Todos los miembros de la Asamblea han de catalogarse a sí mismos como Protestantes, Católicos

o ni lo uno ni lo otro. Esto es debido a que determinadas leyes, así como la elección del Primer Ministro, del Viceprimer Ministro y del Presidente de la Asamblea, únicamente podrán llevarse a efecto mediante el consentimiento paralelo de los representantes de ambas comunidades o mediante el voto ponderado. Este mecanismo de control puede ser puesto en marcha por medio de una petición a tales efectos por parte de una minoría representativa de los miembros de la Asamblea.

Sin embargo, la Asamblea no dispondrá de capacidad decisoria sobre todos los aspectos de la vida política de Irlanda del Norte. El gobierno británico ha retenido el control sobre los impuestos, la seguridad y el mantenimiento del orden. También hemos de hacer constar que se crearán algunos nuevos órganos estatutarios. Ya ha sido designada una Comisión de Derechos Humanos y la Convención Europea sobre los Derechos Humanos quedará incluida en la legislación de Irlanda del Norte. Una consecuencia de este hecho es que los tribunales podrán revocar las decisiones adoptadas por la Asamblea si éstas son contrarias a la Convención. Igualmente, se constituirá un Comité conjunto de los Derechos Humanos entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda y el Gobierno de la República de Irlanda se ha comprometido a ratificar la Convención Marco sobre las Minorías Nacionales del Consejo de Europa.

Una nueva Comisión para la Igualdad sustituirá a la Comisión para un Empleo Justo, a la Comisión para la Igualdad Racial (Irlanda del Norte), a la Comisión para las Oportunidades Equitativas y al Consejo para la Discapacidades. Se han oído voces de inquietud acerca del apoyo relativo que esta nueva Comisión pueda ofrecer a las zonas tan dispares que van quedar bajo su control y existen temores de que un énfasis excesivo sobre los asuntos intercomunitarios (esto es, religiosos) pueda hacer decrecer el interés adecuado sobre el estatus de las mujeres y de los discapacitados. Finalmente, como ya hemos señalado, se ha constituido una Comisión para el Mantenimiento del Orden bajo la presidencia de Chris Patten, último gobernador británico de Hong Kong. Esta Comisión formuló sus recomendaciones en septiembre de 1999, proponiendo la sustitución de la RUC por un nuevo cuerpo de seguridad llamado Policía de Irlanda del Norte. Esta recomendación molestó a muchos Unionistas y, por lo tanto, debilitó el apoyo protestante al Acuerdo.

Los principales avances con respecto al segundo hilo han sido la creación de un Consejo Ministerial Norte-Sur y de seis organismos transfronterizos. Estos organismos deben estar operativos en el momento en que se produzca la transferencia de poderes a la Asamblea. Estos órganos transfronterizos quedarán bajo la autoridad del Consejo Ministerial Norte-Sur, lo cual significa que la totalidad de las decisiones que se adopten habrán de acordarse por ambas partes. El elemento más inno-

vador con respecto al tercer hilo lo conforma el Consejo Británico-Irlandés, compuesto por los gobiernos británico e irlandés así como por representantes de las nuevas Asambleas que se habrán de instituir en Irlanda del Norte, Escocia y Gales. Dicho Consejo intercambiará información y estará facultado para alcanzar acuerdos en asuntos de interés mutuo en temas tales como el transporte, la salud, la cultura y la educación. La participación en estos programas será de carácter voluntario. Asimismo, se constituirá una Conferencia Intergubernamental Británico-Irlandesa con el fin de fomentar la cooperación bilateral. Esto permitirá al gobierno irlandés plantear propuestas en torno a materias sobre las que no se haya dotado de autoridad a la Asamblea (es decir, seguridad, mantenimiento del orden e impuestos).

### **Amenazas para el Acuerdo**

Aunque el voto a favor del Acuerdo de Belfast fue claramente mayoritario tanto en el Norte de Irlanda como en la República de Irlanda, aún existen algunas dificultades. La más grave de estas dificultades la constituye la escisión en las posturas de los Unionistas para con el Acuerdo. En el referéndum sobre el Acuerdo de mayo de 1998, aunque más del 70 % de la población de Irlanda del Norte votó favorablemente, los protestantes lo aprobaron por una escasa mayoría que se estima en torno al 55 %. Y esto a pesar de los esfuerzos sostenidos del gobierno británico por crear un ambiente favorable. Las recientes encuestas de opinión sugieren que el apoyo protestante podría haber descendido en la actualidad por debajo del 50 % y que la mayoría de los diputados protestantes en el Parlamento del Reino Unido se oponen al Acuerdo. Muchos Unionistas consideran el Acuerdo como una capitulación y ha existido una ruidosa oposición por parte del segundo partido unionista más importante, el Partido Unionista Democrático (DUP), liderado por el Reverendo Ian Paisley. Del mismo modo, también el partido unionista más pequeño del Reino Unido se opone al pacto. Las objeciones de estos partidos se refieren principalmente a la participación del Sinn Féin en el gobierno de Irlanda del Norte y a la implicación de la República de Irlanda en los asuntos del Norte. Un miembro de la Iglesia Presbiteriana Libre del Reverendo Ian Paisley ha afirmado que el Acuerdo «conlleva todas las características de un arte diabólico... ha renunciado a los fundamentos básicos y a los principios de la Palabra Sagrada de Dios... el Acuerdo no solamente es no-cristiano sino que es concienzuda y claramente anti-cristiano» (*Derry Journal*, 12 de mayo de 1998). Por supuesto, sería una equivocación sugerir que la mayoría de los protestantes detractores del

pacto están de acuerdo con estos puntos de vista, pero no cabe duda de que los partidos que se oponen al pacto están consiguiendo sacar provecho de las generalizadas inseguridades y preocupaciones protestantes. Por ejemplo, hasta un 70 % de Unionistas parecen oponerse a la creación de órganos trans-fronterizos (IRWIN, 1998). Aunque estos detractores aceptarán sus puestos en la Asamblea y en el Ejecutivo, se puede esperar que van a desempeñar un papel de acoso y derribo en un intento por acabar con el Acuerdo que tanto les disgusta.

Igualmente, tres grupos terroristas republicanos se oponen al Acuerdo. Dos de estos grupos, el IRA Auténtico y el INLA, tiene declarados en la actualidad sendos altos el fuego; el IRA Auténtico lo hizo tras el atentado terrorista con bomba de Omagh. Pero la lucha armada republicana no ha muerto. El IRA Continuidad podría constituir en la actualidad un pequeño grupo, pero podría atraer a aquellos desertores del IRA que se muestran desilusionados con el proceso de paz. Del mismo modo, los atentados terroristas podrían incrementar la oposición protestante al Acuerdo. También han surgido algunos grupos paramilitares lealistas que han asumido la autoría de ataques contra católicos. Y éstos también podrían atraer a desertores de grupos que hayan declarado un alto el fuego.

Asimismo, existe una serie de problemas pendientes de resolución que amenazan el Acuerdo. El más inmediato de estos asuntos es el decomiso de armas por parte de los paramilitares y si la entrega del armamento del IRA debiera ser una condición previa para la participación del Sinn Fein en el Ejecutivo. La mayoría de los Unionistas parecen ser de la opinión de que, en tanto no se produzca el decomiso de armas del IRA, el Sinn Fein no podrá participar en el gobierno. El Sinn Fein, por su parte, aduce que esta condición previa supone una ruptura del Acuerdo de Belfast, que no vincula explícitamente el decomiso con la participación en el nuevo Ejecutivo. El Acuerdo únicamente solicita a los partidos firmantes que ejerzan su influencia en aras a conseguir el decomiso en un plazo de dos años a partir del refrendo del mismo, es decir, mayo de 2001. Hasta la fecha, el tema del decomiso ha demorado la transferencia de poderes a la nueva Asamblea, así como la constitución de un Ejecutivo. Los partidos, hasta el momento, se han mostrado reticentes a los grandes esfuerzos realizados por los Primeros Ministros británico e irlandés así como por el Presidente de EE.UU. por actuar como intermediarios en la consecución de un pacto. Algunos anticiparon que de la reunión entre los partidos a favor del Acuerdo y el Presidente de EE.UU. que se iba a celebrar el día de San Patricio surgiría algún compromiso en torno a esta materia, pero éste no se materializó.

Otra amenaza proviene de las polémicas marchas. La más problemática es la de Drumcree, en la que los católicos residentes en Garvaghy Road

se oponen a las marchas de la Orden de Orange a través de su comunidad. La Orden de Orange cree estar en el derecho a desfilar por una vía pública, utilizando razonamientos católicos acerca de la igualdad de estima para dar mayor relieve a su situación. Durante los últimos cinco años, se han producido enfrentamientos en Drumcree que han degenerado en violencia y, cada año, existe la posibilidad de que se repitan los graves disturbios. No se adivina una fácil solución a corto plazo a este problema, pero merece la pena tomar en consideración el comentario realizado por Norman Porter (PORTER, 1998). Porter sostiene que, mediante los desfiles, los protestantes reafirman su propia identidad, mientras que, al no desfilar, reafirman la identidad de la otra comunidad y esto podría representar una mejor opción a largo plazo si el objetivo que se persigue es la construcción de un «unionismo cívico», algo que, en su opinión, es importante para una nueva y menos dividida Irlanda del Norte.

Un problema reconocido que puede derivar de cualquier tipo de acuerdo consociacional es que, si basamos la actividad política en las divisiones étnicas, lo que podemos hacer es reforzar dichas divisiones aún más. Por lo tanto, el Acuerdo de Belfast podría incrementar la división intercomunitaria si fundamenta la estructura política en la identificación comunitaria. Esto alienta a la gente a dar por hechas estas divisiones y a considerarlas como algo natural. El resultado puede desembocar en lo que el analista político David Butler ha denominado un «sectarismo equilibrado» o lo que en Canadá se conoce como «las dos soledades». Ya hemos indicado al comienzo que una posible interpretación de la situación de Irlanda del Norte es calificarla como un conflicto étnico. Pero ¿qué sucede con las divisiones de clases o las diferencias de sexo? Resulta curioso que algunos de los partidos pequeños más «radicales» como la Colación de Mujeres, que jugó un papel muy importante como creadora de puentes durante las conversaciones que desembocaron en el Acuerdo, se hayan visto de hecho desplazados de la nueva Asamblea en virtud del sistema electoral actual.

Otra preocupación surge del hecho de que, en el momento en que la Asamblea asuma el control y comience a pasar el rodillo de sus poderes, el papel de organizaciones y entes no gubernamentales se verá disminuido. El problema es que algunas de estas organizaciones se han mostrado bastante activas a la hora de intentar involucrar a los distintos grupos en el proceso de toma de decisiones. ¿En qué medida podrá la nueva Asamblea, dominada por hombres de tendencia conservadora cuyas creencias políticas se orientan hacia la «cuestión constitucional», desarrollar políticas a favor de la inclusión y justicia social?

Aun así, sean cuales sean los problemas que existan en torno al Acuerdo, éste ha sobrevivido hasta la fecha a la suspensión temporal

de la Asamblea y del Ejecutivo entre febrero y mayo del 2000, a tres temporadas de desfiles, a un impopular programa de excarcelaciones, al Informe Patten y al atentado terrorista de Omagh. Sus partidarios argumentan que no existe una «alternativa seria» y que es el «único juego al que se puede jugar en la ciudad». La Secretaria de Estado, Mo Mowlan, ha declarado en multitud de ocasiones que no existe un «plan B». Los detractores del mismo se han topado con numerosas dificultades para desarrollar estrategias alternativas que no supongan un retorno de Irlanda del Norte a la situación anterior al alto el fuego.

No obstante, incluso aunque el proceso de paz pueda sortear a trompicones las dificultades actuales y salir relativamente intacto, aún nos queda el problema del optimismo contradictorio. Los Unionistas que se muestran favorables al Acuerdo lo han presentado argumentando que refuerza la unión entre Irlanda del Norte y Gran Bretaña. Los Republicanos, en boca de sus líderes, señalan que supone un avance en la causa de una Irlanda unida. Ambas partes no pueden tener razón, por lo que queda en el aire una pregunta fundamental: ¿representa la huida política establecida en el Acuerdo de Belfast la mejor base para transformar la sociedad? Los recientes problemas en relación con el decomiso demuestran que existen modos de pensar que podrían no dejar mucho margen de maniobra. Mi sensación es que el trabajo de transformación debe alejarse de lo que Johan Galtung ha denominado «mesamanía» para así poder centrarse en cambios más profundos en el ámbito de las bases (RYAN, 1996). Esto podría conducirnos a preguntas aún más complicadas sobre cómo replantearse y reformular la naturaleza del problema y sobre cómo renegociar las identidades.

## Bibliografía

- DARBY, J. (1998): *Scorpions in a bottle: conflicting cultures in Northern Ireland*. Minority Rights Group, Londres.
- IRWIN, C. (1998): «The search for a settlement». Suplemento especial en *Fortnight*, n.º 368.
- LIPHART, A. (1977): *Democracy in plural societies*. Yale University Press, New Haven.
- MCGARRY, J.; O'LEARY, B. (1993): *Explaining Northern Ireland*. Basil Blackwell, Oxford.
- PORTER, N. (1998): *Rethinking Unionism*. 2nd edn. Blackstaff Press, Belfast.
- RYAN, S. (1996): «Peacebuilding strategies and intercommunal conflict: approaches to the transformation of divided societies». En: *Nationalism and Ethnic Politics*, vol. 2(2), pp. 216-231.
- WHYTE, J. (1990): *Interpreting Northern Ireland*. Oxford University Press, Oxford.
- ZARTMAN, W.J. (1995): *Negotiating an end to civil wars*. Brookings Institute, Washington DC.



# Un entorno multicultural y ciudades de Europa: Nuremberg, Alemania<sup>1</sup>

Wolfgang Bosswick

Una afirmación bastante frecuente del anterior gobierno alemán de tendencia conservadora-liberal presidido por Helmut Kohl era que Alemania no era un país de inmigración. Este punto de vista contrastaba con los hechos históricos y las estadísticas de migración, pero tuvo un gran impacto político, en especial sobre las políticas de integración. Por ejemplo, esta posición quedaba explícitamente estipulada en las antiguas disposiciones administrativas de la recientemente modificada ley de nacionalización alemana: «La República Federal de Alemania no es un país de inmigración; no pretende intencionadamente incrementar el número de habitantes mediante la nacionalización» (Einbürgerungsrichtlinien 2.3, 7 marzo 1989, traducción del autor). Este estricto concepto *ius sanguinis* de la ley de ciudadanía alemana hasta 1991, que se remonta a 1913, y entró históricamente en vigor con objeto de conceder la ciudadanía a aquellos descendientes de alemanes con residencia permanente en las colonias (OBERNDÖRFER, 1989, p. 7), ha complementado un ideal de nación étnica homogénea que proviene de los Románticos alemanes de comienzos del siglo XIX. Excepto unas pequeñas minorías (frisonas, daneses, los gitanos sinti y romaníes y los sorabos),

---

<sup>1</sup> El presente artículo está basado en los primeros estudios explorativos para el proyecto europeo de investigación EFFNATIS (Eficacia de las Estrategias de Integración Nacional hacia la Juventud Inmigrante de Segunda Generación, 4.º programa marco de trabajo, DG XII), coordinado por el Foro Europeo para los Estudios de Inmigración, Universidad de Bamberg. Entre otras investigaciones, dicho proyecto dirigirá un estudio de campo comparativo en torno a la integración de los hijos de inmigrantes internacionales en Francia, Reino Unido y Alemania. En Alemania, el estudio de campo se desarrolló durante el segundo semestre de 1999 en Nuremberg, e incluye muestras de inmigrantes de segunda generación originarios de Turquía y de los estados de la antigua Yugoslavia con edades comprendidas entre 16 y 25 años.

ningún grupo étnico con una zona de asentamiento tradicional estaba presente en ninguno de los estados alemanes tras la Segunda Guerra Mundial.

En contraste con la ficción de una nación étnicamente homogénea, la polietnicidad siempre ha sido un hecho constante en la historia del estado nación alemán. Con anterioridad a la Primera Guerra Mundial, el viejo estado nación alemán-prusiano contaba con amplias minorías polacas en las regiones del noreste, mientras que altos niveles de mineros inmigrantes polacos habían creado ya en el siglo XIX ciudades multiculturales en la emergente área metropolitana de Ruhrgebiet, al oeste del país. El número de trabajadores extranjeros en Alemania ascendía a 8,5 millones durante el régimen Nazi en 1994 (PROUDFOOT, 1957, p. 81), una cifra aún no sobrepasada hoy en día. Tras finalizar la incorporación de trabajadores de origen étnico alemán procedentes de Europa Central y de la antigua RDA durante la Guerra Fría, Alemania Occidental puso en funcionamiento su programa de trabajadores invitados en 1955 a fin de satisfacer la demanda de mano de obra. Si bien estos trabajadores, en principio, no iban a establecerse de manera permanente en el país, algunos, especialmente los turcos o yugoslavos, desarrollaron comunidades estables cuya consecuencia fue la creación de estructuras multiculturales en la mayoría de las áreas metropolitanas de Alemania Occidental. Además, estas comunidades continuaron con su crecimiento por medio de la inmigración de parientes y cónyuges después de la interrupción del programa de trabajadores invitados en 1973.

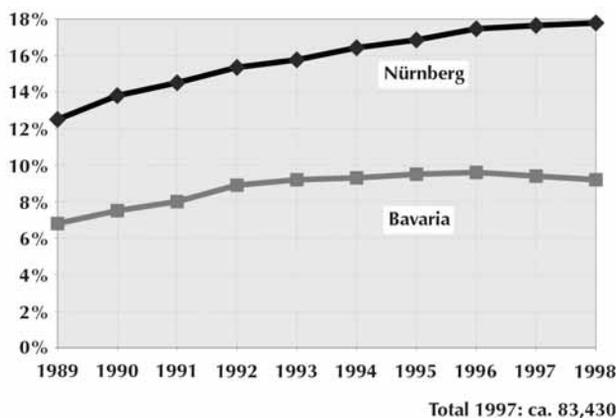
En estos últimos años, los discursos públicos en torno a la migración en Alemania han girado hacia la cuestión de la integración de los inmigrantes; parece que ha crecido una especie de concienciación pública general sobre el hecho de que estos «extranjeros residentes» (el término habitualmente empleado) vayan probablemente a quedarse, por lo que es preciso el desarrollo de una política de integración en la sociedad anfitriona. A efectos analíticos, podemos establecer cuatro niveles de integración: *integración estructural* (mercado laboral, viviendas, asistencia social, educación, ciudadanía); *integración cultural* (aptitudes, conocimiento, aculturación); *integración social* (afiliación, aceptación por parte de la sociedad anfitriona, relaciones sociales, matrimonio); e *integración identificacional* (HECKMANN/TOMEI, 1998, p. 4). Con respecto al primer nivel, la *integración estructural*, Alemania muestra un modelo casi único si lo comparamos con la situación de la mayor parte del resto de países europeos: en el ámbito de la asistencia y seguridad social, los inmigrantes residentes disfrutaban normalmente de los mismos derechos que los ciudadanos alemanes. Se encuentran plenamente integrados en el sistema de la seguridad social y tienen derecho a todas las prestacio-

nes en caso de desempleo o problemas de salud. Los extranjeros residentes en Alemania también tienen todos los derechos a percibir regularmente prestaciones sociales al igual que los ciudadanos alemanes (§ 120 *Bundessozialhilfegesetz*), siempre que no sean solicitantes de asilo político, solicitantes a los que se le haya denegado el asilo político, refugiados temporales de guerra o extranjeros aceptados que tengan derecho a prestaciones reducidas de acuerdo con el *Asylbewerberleistungsgesetz* (principalmente prestaciones mínimas) o que hayan emigrado con el propósito de solicitar prestaciones sociales (por ejemplo, ciudadanos de la UE en situación de desempleo). Las prestaciones por desempleo a los extranjeros se conceden de acuerdo con las mismas regulaciones que son válidas para los ciudadanos alemanes (haber trabajado al menos 12 meses durante los tres últimos años). Esta plena integración en el sistema de la seguridad social se remonta a la decisión fundamental que en 1955 acordaron el gobierno, la patronal de empresarios y los sindicatos con respecto a la política para el nuevo programa de trabajadores invitados (MEHRLÄNDER, 1980, p. 77ff). En contraste con esta plena integración en el sistema de la seguridad social, la falta de integración jurídica mediante la nacionalización como consecuencia del concepto de *ius sanguinis* derivó en acontecimientos problemáticos cada vez más frecuentes. A pesar de la residencia a largo plazo (en 1996, más del 48 % de los extranjeros llevaba residiendo más de 10 años), la restrictiva ley de nacionalización situó a Alemania a la cola de los países europeos con menor tasa de nacionalización tras Irlanda durante la década que va desde 1984 hasta 1994 (50 por cada 1.000 extranjeros). De hecho, el número de nacionalizaciones durante la primera mitad de la década de los noventa se vio superado en más de un 80 % por el número de hijos de inmigrantes nacidos en Alemania, con lo cual nos encontramos con que la población extranjera estaría creciendo a unos niveles netos de inmigración de incluso el 0 %.

En el ámbito local, especialmente en lo que hace referencia a las grandes ciudades, este hecho se tradujo en una población considerable de residentes a largo plazo sin plenos derechos como ciudadanos. Esta población constituyó minorías visibles y cambió la fisonomía de amplias zonas de muchas ciudades para convertirlas en comunidades multiculturales. Este desarrollo, así como los intentos de muchas comunidades por afrontar este cambio, puede demostrarse con claridad en el caso de Nuremberg, la segunda ciudad más grande de Baviera (medio millón de habitantes, cerca de un millón en todo el área metropolitana que conforma junto con tres ciudades vecinas). Nuremberg se encuentra situada en torno a 170 kilómetros al norte de Munich en la región de Franconia al norte de Baviera.

## El caso de Nuremberg

En 1998, cerca del 17,5 % de los habitantes de Nuremberg eran ciudadanos extranjeros pertenecientes a 156 países. Los países con mayor representación eran Turquía (28,8 %), la antigua Yugoslavia (21,3 %), Grecia (12,5 %), Italia (8,8 %) e Irak (3,2 %). Al igual que ocurre con otras grandes ciudades alemanas, el porcentaje de extranjeros es cerca del doble de la media en otras ciudades de provincias (9,6 % en Baviera, ver fig. 1a) y la media nacional (8,9 % en Alemania). Nuremberg se sitúa en el 6.º lugar entre las ciudades con mayor porcentaje de extranjeros en la lista de las 20 ciudades alemanas con más de 300.000 habitantes.



**Figura 1a.** Porcentaje de extranjeros en Nuremberg y Bavaria 1989-1998

Una amplia proporción de estos ciudadanos extranjeros lleva residiendo en Nuremberg durante un período prolongado de tiempo: el 30 % más de 15 años y otro 16 % más de 8 años. Conforman, por tanto, una comunidad bastante estable con bajos niveles de movilidad, ya sea a otras ciudades alemanas, ya fuera del país.

No obstante, hemos de tener en cuenta que el número real de residentes en Nuremberg con antecedentes migratorios es mucho mayor: además de los aproximadamente 83.500 ciudadanos extranjeros, cerca de 70.000 personas de origen étnico alemán nacidas en el extranjero residían en la ciudad en 1998 (ver fig. 1b). Los inmigrantes pertenecientes a este último grupo, quienes obtuvieron generalmente la nacionalidad alemana antes de inmigrar y, por lo tanto, no están incluidos en las es-



**Figura 1b.** Extranjeros nacidos de emigrantes alemanes en Nürnberg 1997

estadísticas como extranjeros, llegaron principalmente de los países de la CEI durante la década de 1990 tras la caída del Muro de Berlín. Al contrario de las primeras olas de inmigrantes de origen étnico alemán procedentes de Rumanía o Polonia, quienes se integraron a la perfección, estos inmigrantes de los 90 mostraron a menudo graves problemas de integración, creando un nuevo sector en el mosaico multicultural de la ciudad.

La cifra resultante de aproximadamente 153.000 residentes con antecedentes migratorios de primera o segunda generación supone un 31 % (!) del total de la población de Nuremberg en 1998, lo cual da una idea mucho más certera del impacto en las estructuras de la ciudad que lo que pueden señalar unas simples estadísticas sobre extranjeros.

Por diferentes razones, Nuremberg representa un buen ejemplo de migración, multicultural y política relacionada con las mismas en el ámbito comunitario, si bien la ciudad no es un centro real de comunidades étnicas como sucede en Colonia, Hamburgo o Berlín, y aunque no sea representativo. Como exponente de una ciudad tradicional de trabajadores con un amplio sector industrial, muestra, por un lado, una amplia población inmigrante de clase trabajadora y, al mismo tiempo, problemas estructurales como la mayor tasa de desempleo en Baviera. Además, la Oficina Federal para el Reconocimiento de Refugiados se encuentra ubicada en Nuremberg y, hasta 1992, la mayoría de los solicitantes de asilo político debían pasar por el centro de acogida local para explicar su situación, quedándose muy pocos en la ciudad tras ser reconoci-

dos como asilados. Asimismo, también se halla situado en Nuremberg un importante centro de acogida y una zona de viviendas para inmigrantes de origen étnico alemán. Derivados de la activa política socio-cultural del Consejo de la Ciudad durante las décadas de 1970 y 1980, varias instituciones de la ciudad (escuelas, centros de juventud, centros culturales) se involucraron activamente en la tarea de la integración de los inmigrantes durante la década de 1990. La elección entre el camino de la integración o el de la segregación parece aún abierta en Nuremberg, por lo que podría considerarse a la ciudad como una especie de laboratorio de estos procesos.

Describiremos la actual situación de Nuremberg en torno a tres ejes de *integración estructural* de los cuales, de acuerdo con el sistema federal alemán, se ocupa la comunidad local: la distribución espacial de los inmigrantes (residencia); el aprendizaje dentro de un sistema dual, espacialmente las opciones de reengancharse para aquellos adolescentes que no han conseguido encontrar un trabajo como aprendices; y la educación en guarderías y escuelas primarias y secundarias. Generalmente, el sistema escolar depende de la autoridad del estado federal, si bien existen asimismo en grandes ciudades escuelas directamente controladas por el Ministro de Educación del *Land* así como escuelas dirigidas por la concejalía de educación de la ciudad.

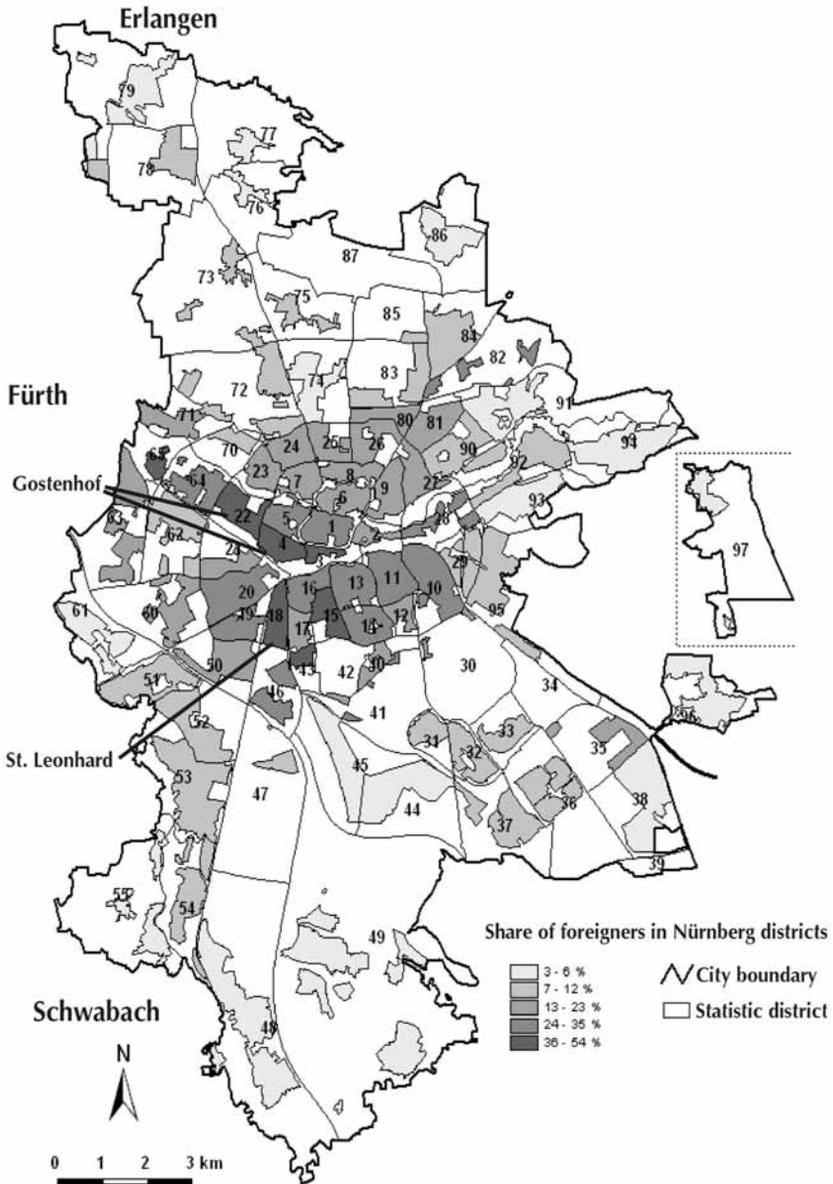
Esta descripción se basa en las conclusiones iniciales de las entrevistas realizadas por mi colega Harald Lederer para el proyecto europeo de investigación EFFNATIS (ver *EFFNATIS*, 2000), así como en el análisis de los documentos. El punto de partida teórico para esta investigación lo constituía el concepto de integración definido como una falta de exclusión, comparado con la población indígena, difiriendo asimismo tanto del concepto de asimilación como del de la interpretación canadiense del término multicultural. Los niveles de integración han sido conceptualizados a efectos analíticos. Los restantes tres niveles de nuestro concepto de integración, *cultural*, *social* e *identificacional*, han sido investigados a través del trabajo de campo para el proyecto *EFFNATIS* durante el segundo semestre de 1999.

## La distribución espacial de los extranjeros en Nuremberg

Las comunidades alemanas disponen normalmente de dos formas de influir en la distribución espacial de las minorías en el mercado de la vivienda en las ciudades. Una posibilidad, si bien difícil de aplicar debido a las fuertes demandas de viviendas sociales, es la de asignar de manera sistemática viviendas sociales subvencionadas a personas que ten-

gan derecho a ellas para así prevenir cualquier posible segregación. Otra posibilidad consiste en programas de modernización y reconstrucción para zonas especialmente degradadas. En Nuremberg se utilizaron ambos métodos con objeto de contrarrestar las tendencias de segregación que se derivaban de la dinámica natural del mercado de la vivienda. En primer lugar, al igual que en otras muchas ciudades alemanas, la autoridad municipal de Nuremberg responsable de la asignación de viviendas sociales ha seguido durante décadas una estrategia de mezclar a los ocupantes de los edificios bajo su control a fin de evitar la concentración de inmigrantes en la medida de lo posible. En segundo lugar, se modernizaron, a través de programas piloto de reestructuración, zonas de la ciudad con edificios antiguos, normalmente ocupados en su mayoría por inmigrantes extranjeros. Estos programas (para Gostenhof, también llamado «Gostambul» por los nativos, y para el barrio de St. Leonhard, ver fig. 2) tenían como objetivo una modernización «suave» que pudiese aumentar el atractivo del barrio para la gente de clase media sin tener que desplazar del mismo a los residentes que lo ocupaban. Este proyecto pudo desarrollarse gracias a la participación de los habitantes de los barrios en el proceso de planificación mediante la creación de pequeños parques y la apertura de terrenos de patios traseros, así como al establecimiento de varios centros culturales pequeños con servicios socio-pedagógicos. Además, se subvencionó la modernización de los apartamentos mediante programas de ayudas públicas para los arrendatarios a fin de mantener las rentas bajas.

Estas medidas se pusieron en práctica con el objetivo de garantizar la distribución espacial de la población extranjera de Nuremberg y evitar, de este modo, la formación de guetos. Como en la totalidad de las ciudades alemanas, los inmigrantes extranjeros, debido a la disponibilidad y a las rentas bajas, se inclinaron por asentarse en distritos de edificios antiguos, los cuales se encontraban normalmente en muy malas condiciones; a finales de la década de 1970, estos barrios contaban con una alto porcentaje de población extranjera (por ejemplo, Gostenhof aprox. el 47 %, St. Leonhard, aprox. el 43 %), mientras que los alemanes de clase media y de clase trabajadora se trasladaron a otros barrios de la ciudad o a las zonas periféricas. Los mayores, las nuevas comunidades que compartían piso (los estudiantes y la gente joven «alternativa») y los miembros de la clase trabajadora conformaban el resto de la población de nacionalidad alemana. Otros barrios con viviendas en mejores condiciones en la parte sur de la ciudad (ver fig. 2), habitadas por trabajadores de la industria tradicional, también recibieron un porcentaje aproximado del 25-35 % de población extranjera, pero este hecho no supuso un cambio sustancial en la fisonomía de los barrios, mientras



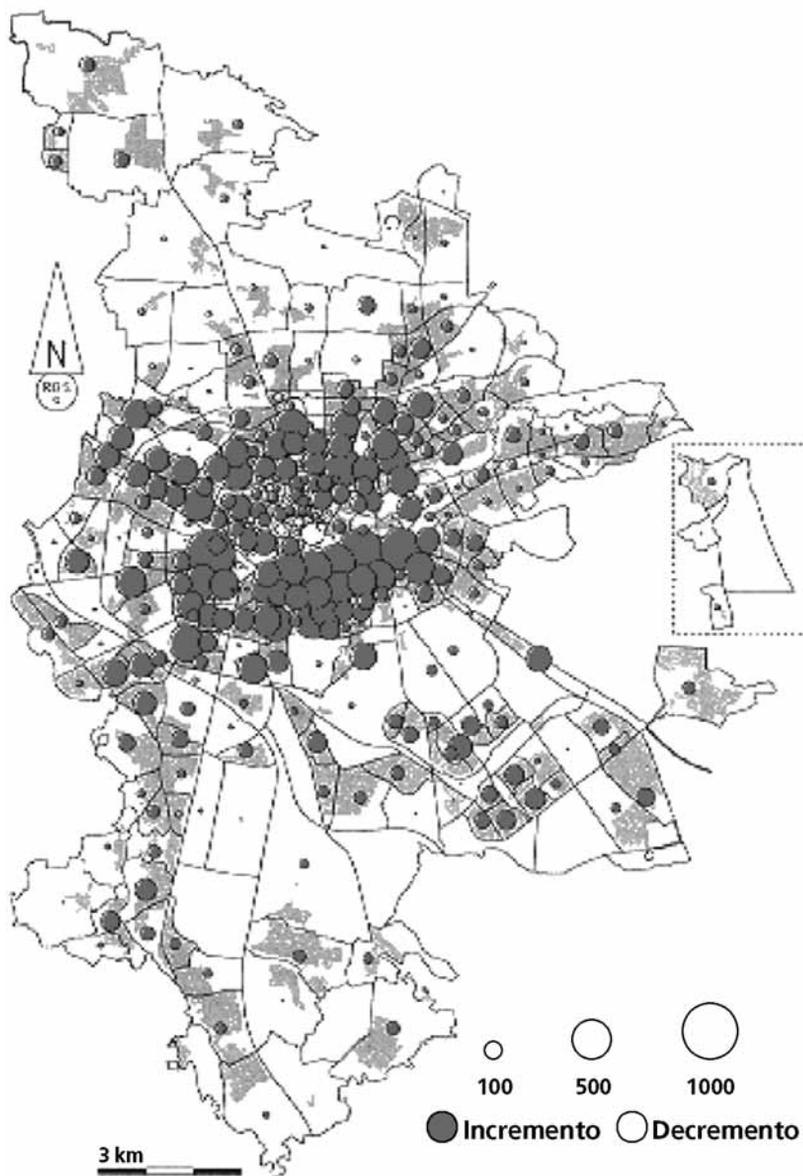
Fuente: City of Nürnberg, Statistical Office

**Figura 2.** Población extranjera en Nürnberg 1998

que las zonas residenciales de las clases media y media-alta del este y del norte de la ciudad ofrecían escasas oportunidades para que los inmigrantes pudiesen alquilar un apartamento.

Si prestamos atención a los acontecimientos entre 1990 y 1996, podemos observar que se distribuyó más adecuadamente el incremento en la población extranjera de Nuremberg a lo largo de la ciudad (ver fig. 3a) que la población total de extranjeros. Únicamente una pequeña parte de dicho aumento es debido al crecimiento demográfico de la población extranjera residente (fig. 3b), que es paralelo a la concentración de extranjeros en distintos distritos. La mayor parte del mencionado incremento se debe a la migración que llega, tanto procedente de otras ciudades alemanas como de países extranjeros, con motivo de la reunificación familiar, así como a programas temporales de protección a los refugiados (ver fig. 3c). Para una interpretación más precisa de estas cifras, hemos de señalar que la movilidad de los extranjeros dentro de la ciudad es un hecho especialmente relevante. Los residentes extranjeros que se trasladan dentro de la ciudad muestran una clara tendencia a marcharse de los barrios con un alto nivel de población extranjera y a establecerse en distritos de clase media. Este puede ser un indicador tanto de una movilidad creciente como de una mayor integración de los extranjeros residentes en la ciudad (ver fig. 3d).

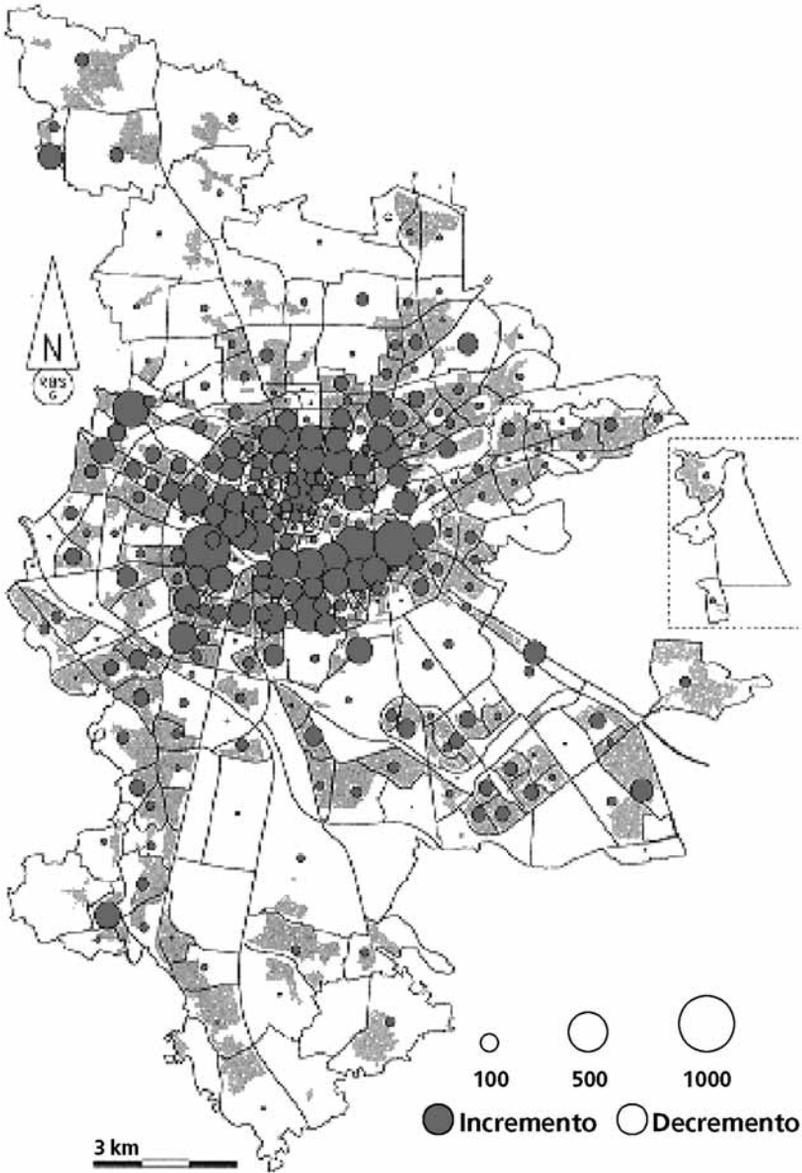
Otro aspecto de segregación, la concentración de comunidades de un mismo origen, parece tener muy escasa relevancia en Nuremberg. Con excepción de algunas concentraciones menores de inmigrantes turcos en algunos barrios, los principales países de origen se encuentran más o menos equitativamente distribuidos (ver fig. 4). La política de distribución espacial de la ciudad y, especialmente, los programas de modernización para los barrios problemáticos como Gostenhof y St. Leonhard, implementados durante la segunda mitad de la década de 1980 y comienzos de la década de 1990, parecen haber contrarrestado cualquier riesgo serio de segregación. Asimismo, las cifras netas en descenso de inmigración en la ciudad a finales de la década de 1990 probablemente también hayan contribuido a estas tendencias; en 1998, la cifra neta de inmigración de ciudadanos extranjeros era insignificante (20 sobre un total de 83.449), si bien este nivel neto tan bajo se debe a la repatriación de refugiados de la guerra civil de Bosnia-Herzegovina (-1.710), algo que equilibró la llegada de inmigrantes procedentes de Rusia (440), Ucrania (586) e Irak (440). Este desarrollo sigue la tendencia general de ámbito nacional; en el período comprendido entre 1997 y 1999 la cifra neta de inmigración de extranjeros en Alemania fue negativa por primera vez desde 1985 (LEDERER, 1999, p. 7).



**Figura 3a.** Cambio en la población de extranjeros, 1989-1996



**Figura 3b.** Nacimientos-defunciones (Nacionalidad extranjera), 1990-1996

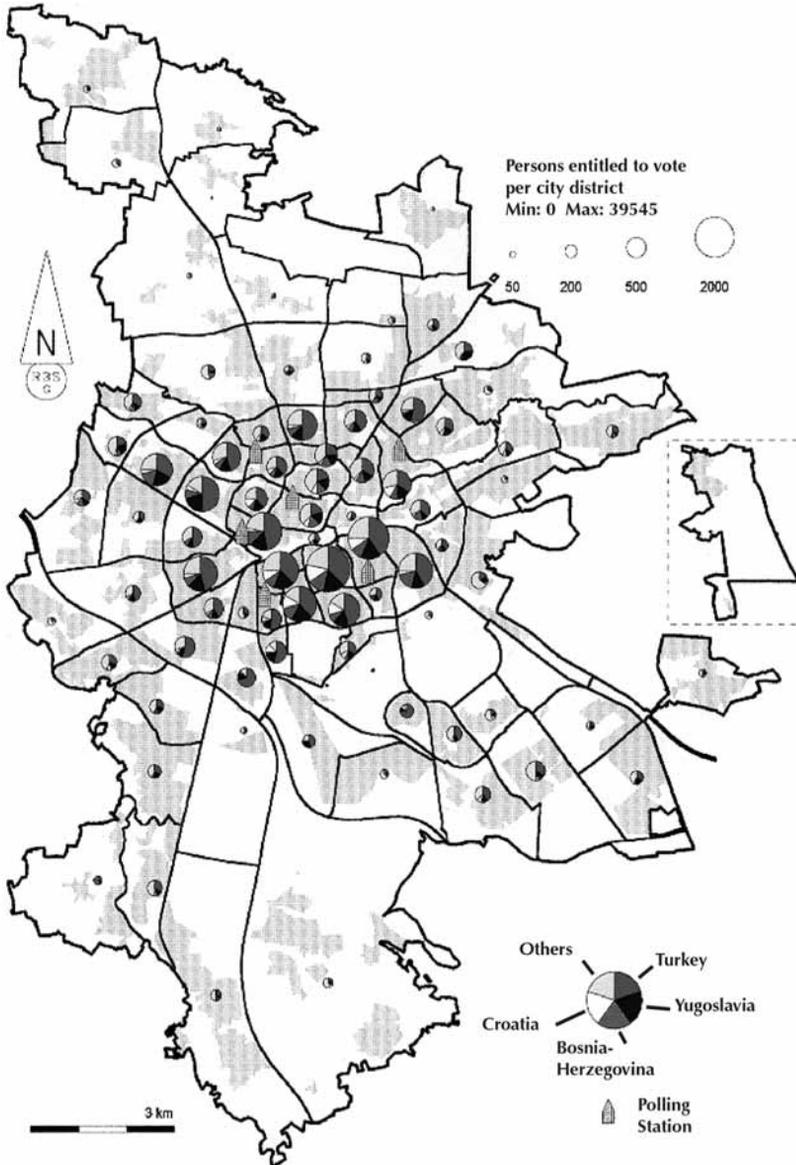


**Figura 3c.** Migración de extranjeros a Nürnberg 1990-1996



Fuente: City of Nürnberg, Statistical Office

**Figura 3d.** Migración de extranjeros en Nürnberg 1990-1996



Fuente: City of Nürnberg, Statistical Office

**Figura 4.** Extranjeros con derecho a voto.  
(Elección del 23 de febrero de 1997)

## El empleo de los hijos de los inmigrantes extranjeros de Nuremberg

El segundo aspecto de la *integración estructural*, la transición de los jóvenes extranjeros del sistema escolar al mercado laboral, muestra manifiestamente más problemas que el factor de la distribución espacial dentro de la ciudad. Los jóvenes extranjeros parecen toparse con muchas más dificultades a la hora de encontrar un trabajo de aprendizaje que los jóvenes alemanes dentro del sistema dual de aprendizaje alemán, paralelo a una formación profesional en las escuelas públicas de formación (*berufliche Schule*). En 1996, mientras que el 37,1 % de todos los jóvenes alemanes con edades comprendidas entre 15 y 25 años desarrollaban una actividad de aprendizaje, la media en el caso de los ciudadanos extranjeros de la misma edad se situaba únicamente en el 18,5 % en Nuremberg (cifras calculadas por el SNASS, 200, y el IHK, 1998). En comparación con los aprendices alemanes, los aprendices extranjeros mostraban una mayor tendencia a trabajar más en sectores técnicos (por ejemplo, cristal/cerámica/joyería, industria del metal, construcción y textil) que en sectores comerciales (por ejemplo, comercios/tiendas y transporte).

Aun cuando se tome en consideración que aproximadamente un tercio de los extranjeros con edades entre 15 y 25 años en 1997 formaba parte de una familia compuesta por un solicitante de asilo político o un refugiado de guerra y, por lo tanto, sin perspectivas de una residencia a largo plazo, la participación de los jóvenes extranjeros de Nuremberg en el sistema dual de aprendizaje es preocupantemente baja. Diversas instituciones municipales han implementado varias medidas con el objetivo de impedir que los jóvenes extranjeros se queden sin empleo o sin cursos de formación tras finalizar la etapa escolar obligatoria. Las escuelas de formación profesional (*Berufschulen y Berufsaufbauschulen*) de la ciudad ofrecen un curso de formación completo de un año de duración para gente joven en situación de desempleo (el 54 % de los participantes en 1997 eran ciudadanos extranjeros). En lugar de combinar el aprendizaje y dos días de formación a la semana en las escuelas de formación profesional (sistema dual regular), los jóvenes que no hayan conseguido un contrato de aprendizaje pueden recibir una formación profesional completa de tres años en las escuelas de formación profesional (*Berufsfachschulen*) sin un proceso de aprendizaje paralelo (el 18 % de los participantes en 1997 eran ciudadanos extranjeros). Además, estas alternativas públicas se ven complementadas con actividades organizadas por varias instituciones: organizaciones privadas que gestionan cursos preparatorios con fondos públicos para desempleados menores de 18 años. También ha surgido, producto de una iniciativa de los inmi-

grantes turcos, *Türkdanis*, un centro de asesoramiento sociocultural para los inmigrantes que ofrece orientación a los padres y a los jóvenes. La Cámara de Comercio de Nuremberg (Industrie-und Handelskammer o IHK) también se muestra muy activa a la hora de mediar entre familias de inmigrantes y empresarios con objeto de facilitar puestos de aprendizaje, así como en situaciones reales de conflicto. Esta actividad es fruto de una iniciativa conjunta denominada *Actionskreis berufliche Qualifizierung jugendlicher Ausländer* (Acción para la cualificación profesional de jóvenes extranjeros o ADA) de la Cámara de Comercio Regional, la oficina de empleo, las ciudades del área metropolitana y los consulados de los países de origen más representativos.

Este mosaico de medidas que pretenden garantizar el éxito de transición del sistema escolar al mercado laboral no está explícitamente orientado hacia los inmigrantes y extranjeros (con la excepción de *Türkdanis* y el ADA), sino hacia «la gente joven desfavorecida» en general, si bien lo cierto es que estas medidas complementarias suponen un verdadero apoyo para los jóvenes extranjeros. Las mencionadas actividades se organizan en el ámbito local, en parte subvencionadas con fondos públicos aportados por el Bundestand o la oficina de empleo federal. Aunque no existen medidas coordinadas centralizadas y la puesta en práctica concreta varía de ciudad en ciudad, estas medidas de integración han demostrado al menos un gran éxito en «no dejar a ningún joven tirado en la calle», como la escuela de formación profesional de Nuremberg señalaba oficialmente en una entrevista.

## Los inmigrantes en el sistema educativo de Nuremberg

El porcentaje de niños extranjeros en guarderías y escuelas de Nuremberg varía significativamente, dependiendo tanto del porcentaje de extranjeros en el distrito como del tipo de institución. En general, las guarderías y escuelas municipales acogen un porcentaje de niños extranjeros considerablemente más alto que las instituciones gestionadas por el *Land* o los colegios religiosos.

Dentro de las guarderías de la ciudad, el porcentaje de niños extranjeros en 1995 variaba entre un 76,5 % (Bärenschanze, cerca de Gostenhof) y un 0 % (periferia rural al norte de la ciudad), con una media del 26,9 %. Esta cifra supera la proporción de extranjeros en el grupo de edad comprendido hasta los 6 años (25,1 %) (cifras calculadas tomando como referencia el SNASS, 2000 y SKSN, 1999); este hecho podría deberse a la concentración de niños extranjeros en guarderías gestionadas por la ciudad en comparación con guarderías religiosas (de las

que no se disponen estadísticas sobre extranjeros). Curiosamente, el porcentaje de niños extranjeros en las guarderías de Gostenhof (52 % y 58 %) ha sido menor que en otras cuatro guarderías de otros tantos distritos. Esto podría ser consecuencia de la modernización de Gostenhof, que ha conseguido hacer más atractivo este barrio incluso para las familias alemanas con hijos.

En los centros de enseñanza primaria y secundaria, la proporción de niños extranjeros también varía considerablemente dependiendo del distrito; la escuela primaria de Gostenhof mostraba el porcentaje más alto (70 %), mientras que las escuelas de la periferia y las dos escuelas religiosas oscilaban entre el 3 % y el 0,7 % de ciudadanos extranjeros. La media se situaba en el 29,5 % en 1995, incrementándose esta cifra hasta el 31 % en 1998, si bien en ellas no se incluye a los inmigrantes de origen étnico alemán, algunos de los cuales tenían un nivel de alemán bastante deficiente.

La singularidad del sistema bilingüe bávaro, establecido con el objetivo de preparar a los hijos de los inmigrantes para un esperado retorno al país de origen, desempeña un papel menor en Nuremberg. El número de clases bilingües ofrecidas está disminuyendo desde que las desventajas (mejores calificaciones obtenidas en clases regulares) y las cambiantes expectativas sobre la posibilidad de retorno a sus países desembocaron en un descenso de las matriculaciones en estas clases. En 1995, únicamente el 2,4 % del total de niños extranjeros asistía a las mencionadas clases bilingües. En lugar de este programa de clases bilingües, que había estado orientado desde el comienzo de la migración de trabajadores extranjeros hacia el concepto de rotación, las autoridades municipales han implementado el llamado «modelo Nuremberg» para hijos de inmigrantes con graves déficits en el idioma alemán. Este sistema implantó clases mixtas de niños extranjeros y alemanes dentro del modelo regular; los hijos de los inmigrantes estudiaban en su lengua materna durante las clases matutinas, aprendiendo a leer y a escribir en su lengua madre y con el alemán como segundo idioma. Este modelo produjo muy buenos resultados, pero el Ministro de Educación bávaro rechazó poner en práctica este programa piloto en el sistema escolar regular a partir de 1995. En su lugar, se implantó un programa piloto más restrictivo. Anteriormente, el número de alumnos por clase era de un máximo de 27, realizándose frecuentes ajustes para una mayor cooperación entre profesores alemanes y extranjeros. Con el nuevo modelo a partir de 1996, el 7,4 % de los alumnos extranjeros asistía a las 43 clases con lecciones matutinas de turco y a las 3 con lecciones de italiano, mientras que el 3,3 % del total de alumnos alemanes asistía a dichas clases; la media de alumnos extranjeros en las mencionadas cla-

ses era del 48 %, llegando el número de alumnos hasta 32 por clase. Además de este modelo, las escuelas de Nuremberg ofrecían clases de apoyo por la tarde, organizadas por asociaciones o iniciativas privadas, en 14 idiomas, impartidas por profesores nativos cualificados con un buen dominio del idioma alemán y supervisadas por las autoridades escolares. En 1996, el 25,6 % de la totalidad de los alumnos extranjeros del sistema regular de clases asistía a estas clases de apoyo.

Otro modelo de trabajo en los centros de enseñanza primaria y secundaria (*Grundschule, Hauptschule*) consiste en la creación de las llamadas clases de transición (*Übergangsklassen*) para hijos de inmigrantes que hayan inmigrado durante el período de asistencia escolar obligatoria. Estas clases de transición se basan principalmente en la enseñanza del idioma alemán con objeto de permitir la participación de estos niños en el sistema regular en un plazo máximo de 2 años. En 1996, un 11,4 % del total de alumnos extranjeros de escuelas primarias y secundarias, procedentes de 54 países, asistían a estas clases. Aunque la situación para los profesores en estas clases era bastante compleja (diferentes aptitudes, hasta 20 alumnos por clase), la mayoría de los estudiantes consiguió obtener el certificado oficial de estudios secundarios. Para 1997 también se habían organizado dos clases especiales para inmigrantes recién llegados en la escuela de formación profesional para impartir un curso de formación de un año de duración con clases intensivas de alemán, pero tuvo que ser suspendido debido a la normativa estipulada por el Ministro de Educación bávaro que exigía un dominio adecuado de alemán como requisito indispensable para inscribirse en dichos cursos.

Para los jóvenes que no pudieron obtener el certificado de estudios al finalizar la educación escolar básica regular, las escuelas ofrecían la posibilidad de continuar sus estudios durante dos o tres años más como máximo en el nivel secundario, así como la posibilidad de examinarse como alumnos no oficiales para así poder conseguir su título.

Una situación específica se deriva del derecho de los ciudadanos griegos para poder constituir sus propias escuelas nacionales paralelas al sistema escolar alemán, derecho que obtuvo la minoría griega a comienzos de la década de 1980 a fin de contrarrestar las tendencias asimilacionistas. De un total de 1.153 niños griegos que asistían a las escuelas primarias y secundarias, 1.022 asistían a escuelas griegas privadas. No obstante, el número de ciudadanos griegos en las escuelas alemanas está aumentando como consecuencia de las negativas experiencias que cada vez con más frecuencia se están percibiendo en el seno de la comunidad griega. Aunque la mayoría de los antiguos alumnos de las escuelas griegas conseguían aprobar el examen de acceso a una Escuela Técnica o Facultad Universitaria de Grecia, más del 70 % fracasaban y

se veían obligados a retornar a Alemania sin obtener el título. Sin embargo, la proporción de jóvenes griegos que empiezan un curso de aprendizaje después de abandonar las escuelas griegas privadas de Nuremberg es muy inferior al de otros grupos de inmigrantes.

La asistencia de jóvenes extranjeros a la educación secundaria y superior es considerablemente inferior a la proporción que representan en el grupo de edad en cuestión (31,1 %). En 1996, una media del 8,2 % de los alumnos de los institutos de enseñanza secundaria orientados hacia la universidad (*Gymnasium*) y el 14,9 % de los estudiantes de los centros de enseñanza secundaria enfocados hacia la formación profesional (*Realschule*) eran de nacionalidad extranjera. Los inmigrantes preferían los cinco institutos de enseñanza secundaria orientados hacia universidad y los cinco centros de enseñanza secundaria enfocados hacia la formación profesional bajo el control de las autoridades municipales, si bien el currículo y la estructura era la misma. En 1996, el 12,8 % de los alumnos de estas escuelas eran extranjeros, mientras que este porcentaje era solamente del 7,4 % en las escuelas dependientes directamente de la autoridad del Ministro de Educación bávaro. Los porcentajes varían entre el 26,1 % de extranjeros en el instituto de enseñanza secundaria de Sigena *Gymnasium* hasta el 2,3 % en la de Melanchthon. Un instituto de enseñanza secundaria ofrecía clases piloto para los estudiantes tucos (tres años, el turco como segundo idioma), mientras que otros dos ofrecían clases especiales con diferentes niveles de acceso para los inmigrantes. En general, la tendencia es la de integrar a los estudiantes extranjeros en clases regulares y ofrecer cursos de apoyo para mejorar el conocimiento de los idiomas inglés y alemán (ocho escuelas). La proporción de extranjeros que se gradúan obteniendo la calificación de acceso a la universidad (*Abitur*, 7,9 %) o que acceden al primer examen de acceso a los centros públicos de enseñanza secundaria (*Mittlere Reife*, 10,2 %) es aún inferior al porcentaje medio de estudiantes extranjeros en dichas escuelas. Solamente en aquellas escuelas en las que el porcentaje de extranjeros es alto y disfrutan, en consecuencia, de una mejor adaptación a las necesidades de estos jóvenes, el rendimiento de estos estudiantes es mucho más satisfactorio. En el instituto de enseñanza secundaria de Dürer (porcentaje de extranjeros del 18,4 %), el 29,4 % de los estudiantes que aprobaron el examen de acceso a la universidad en 1996 eran de nacionalidad extranjera.

En términos generales, la participación de los hijos de inmigrantes en institutos de enseñanza secundaria orientados hacia la universidad está incrementándose; la proporción entre estudiantes de familias de inmigrantes que se gradúan en los institutos de enseñanza secundaria ha venido siendo la misma que entre los estudiantes alemanes. Los pro-

blemas de los hijos de los inmigrantes dentro del sistema escolar provienen predominantemente de la escuela primaria o de la escuela de formación profesional; los servicios de psicólogos escolares señalaron que sus pacientes inmigrantes plantean a menudo problemas relacionados con su situación vital, en comparación con las cuestiones planteadas predominantemente por los alemanes relacionadas con la planificación de estudios o problemas de rendimiento escolar.

## Conclusión

Tal y como sucede en otras ciudades alemanas, los esfuerzos de la comunidad de Nuremberg por afrontar la situación multicultural que ha surgido durante las dos últimas décadas no han estado explícitamente dirigidos hacia las minorías, sino que se han centrado en las áreas problemáticas en general. Con objeto de evitar la segregación, se han modernizado los barrios desfavorecidos de la ciudad y se ha creado una infraestructura de pequeños centros para los jóvenes y de centros culturales, que también atraen a los jóvenes alemanes y ofrecen un espacio social gratuito para experiencias multiculturales. Dentro del sistema escolar, tanto en lo que hace referencia a la formación profesional como a la transición hacia el mercado laboral, prácticamente todas las medidas han estado encaminadas hacia los individuos en general sin pensar en ninguna comunidad étnica en particular; en las escuelas, los inmigrantes se han integrado principalmente en clases regulares, proporcionando clases de apoyo para alumnos con déficit en el dominio de los idiomas alemán e inglés. En el caso de Nuremberg, la transición hacia un entorno multicultural se ha desarrollado sin mayores conflictos ni la aparición de partidos de corte xenófobo. Los conflictos que han tenido lugar en los países de origen (por ejemplo, entre turcos y kurdos o entre bosnios, croatas y serbios) apenas sí han tenido una mínima relevancia dentro del entorno multicultural de la ciudad. En lugar de conflictos «importados», se ha producido una fase crítica como consecuencia de los conflictos ocasionales entre inmigrantes de segunda generación de nacionalidad extranjera y jóvenes que han inmigrado recientemente con sus familias de origen étnico alemán que viven en el mismo barrio o en distritos vecinos.

La descripción de estos acontecimientos se verá reforzada y ampliada mediante los resultados del proyecto *EFFNATIS*; el estudio también hará hincapié en los aspectos de la *integración cultural* (cambio cognitivo, cultural y de conducta), de la *integración social* (relaciones sociales, amistad, matrimonios, asociaciones de voluntarios, discriminación social, etc.) y de la *integración identificacional* (autoidentificación, prejuicios

observados e identificación asignada por la sociedad anfitriona). Las primeras conclusiones de este proyecto comparativo internacional parecen indicar que, a pesar de las diferencias en los discursos políticos sobre la migración y las diferencias estructurales entre países, los problemas reales son bastante similares, al igual que lo son las medidas pragmáticas que se han adoptado en el ámbito local con objeto de hacer frente a estos problemas (HECKMANN, 1999). La gestión de la transición hacia un entorno multicultural requiere de considerables recursos y de un compromiso si se pretenden minimizar los riesgos de conflictos graves; al igual que sucede con otras causas potenciales del conflicto social, la integración de los inmigrantes no se conseguirá a través de la negligencia.

## Bibliografía

- EFFNATIS (2000): página web del proyecto en inglés en <http://www.uni-bamberg.de/projekte/effnatis>.
- HECKMANN, F. (1999): *Integration policies in Europe: national differences and/or convergence?* EFFNATIS Working Paper 23, Bamberg.
- HECKMANN, F.; TOMEI, V. (1998): *Einwanderungsgesellschaft Deutschland-Zukunftsszenarien: Chancen und Konfliktpotentiale*. Expert study for the Enquete-Commission «Demographic Change» of the German Federal Parliament, efms Bamberg.
- IHK (INDUSTRIE-UND HANDELSKAMMER NÜRNBERG) (1998): *Internal working statistics on apprenticeship occupations of foreign youth in the district of Mittelfranken in 1997*.
- LEDERER, H. et al. (1999): *Migrationsbericht 1999*, Berlín.
- MEHRLÄNDER, U. (1980): «The "human resource" problems in Europe: migrant labour in the Federal Republic of Germany». En: *Ethnic resurgence in modern, democratic states: a multidisciplinary approach to human resources and conflict*, ed. U. RA'ANAN, Nueva York.
- OBERNDÖRFER, D. (1989): «Der Nationalstaat-ein Hindernis für das dauerhafte Zusammenleben mit ethnischen Minderheiten?» En: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)* vol. 9, 1.
- PROUDFOOT, M.J. (1957): *European refugees 1939-1952: a study in forced population movement*. Londres.
- SKSN (SCHUL-UND KULTURREFERAT DER STADT NÜRNBERG (ed.)), Planungsbüro für interkulturelle Pädagogik (1996): *Schule braucht Kulturen. Ausländische Schülerinnen und Schüler in Nürnberg im Schuljahr 1995/96*, Nuremberg.
- STADT NÜRNBERG, JUGENDAMT (1999): *Jugendarbeitsmarkt-und Berufsausbildungsbericht 1998/99*, Nuremberg.
- SNASS (STADT NÜRNBERG, AMT FÜR STADTFORSCHUNG UND STATISTIK) (1999): *Statistischer Jahresbericht 1998*, Nuremberg.
- SNASS (STADT NÜRNBERG, AMT FÜR STADTFORSCHUNG UND STATISTIK) (2000): *Statistischer Jahresbericht 1999*, Nuremberg.



# Inmigrantes en los Países Bajos: pasado y presente

Antoon Hoogveld

Los Países Bajos es una de las zonas más habitadas del mundo. Una enorme proporción de holandeses viven en la denominada Randstad Holland, una enorme zona urbana al oeste del país, entre la capital de Amsterdam y el puerto de Rotterdam. Durante las tres últimas décadas, la población holandesa ha experimentado un considerable flujo de inmigrantes procedentes de todas partes del mundo y dispersados por todo el país. Este fenómeno es sólo nuevo en cuanto a sus proporciones, y en muchos sentidos es una continuación de una tradición bastante antigua. Como lo explica DIELEMAN (1993), los Países Bajos han sido, desde el principio, una nación con una gran diversidad de tradiciones culturales y creencias religiosas. Dieleman describe cómo, tras la guerra contra España, que finalizó en 1648, el país fue dividido en una zona norte predominantemente protestante y una zona sur principalmente católica. A fin de sobrevivir a esta división como nación, la sociedad tuvo que desarrollar una actitud tolerante hacia una gran variedad de creencias y opiniones. Los Países Bajos se convirtieron en un refugio para la gente perseguida por sus creencias en otras partes del mundo. Con los años, portugueses, judíos procedentes del este de Europa, hugonotes, y alemanes de Westfalia encontraron refugio en el país y contribuyeron a la diversidad cultural de los Países Bajos. Esta diversidad cultural más tarde se institucionalizó en un sistema a tres bandas de organizaciones políticas, educativas, de difusión, sindicales y de otros tipos. En cada una de estas esferas de la sociedad, hay siempre una organización protestante, una católica y una secular. Un buen ejemplo es el sistema escolar, en el que cada comunidad tiene una escuela elemental protestante, una católica y una pública. Todos los tipos de escuelas tienen derecho a los fondos públicos en igualdad de condiciones. Parece que los inmigrantes de las últimas décadas deberían poder beneficiarse de esta tradición de tolerancia y trato igualitario por parte del gobierno.

Como en cualquier otro sitio, los factores políticos y económicos han dado un gran impulso a las olas migratorias hacia los Países Bajos. Durante la Segunda Guerra Mundial, Japón ocupó Indonesia. Esto generó un rápido proceso de descolonización, que finalizó a comienzos de los años 60. Alrededor de 250.000 personas fueron repatriadas. Desde el siglo xvii ha habido tráfico e interacción entre Indonesia y los Países Bajos, incluyendo la presencia de holandeses en la colonia. Muchos holandeses cohabitaron con mujeres indonesias, y para 1848 los matrimonios mixtos se hicieron legales. No resulta sorprendente que muchos de los inmigrantes de Indonesia que fueron a los Países Bajos eran descendientes de matrimonios mixtos de ciudadanos holandeses e indonesios o eran indonesios casados con ciudadanos holandeses. Nunca habían estado en su «tierra natal», a la que ahora llegaban por primera vez. Sin embargo, la mayoría de esta gente conocía la cultura y lengua holandesa bastante bien. Ni el gobierno ni los investigadores les prestaron mucha atención. Ahora se considera que este grupo está totalmente integrado en la sociedad holandesa. No son tratados como un grupo especial en las estadísticas, y por lo tanto, se sabe poco sobre su posición real en la sociedad holandesa. Sólo recientemente se recogió cierta información sobre este grupo. Para 1990, se estimaba que 472.000 personas nacidas en Indonesia o con al menos uno de sus padres nacido allí, residían en los Países Bajos. No intentaré analizar aquí su posición en los mercados de la vivienda y de trabajo porque se carece de información. Sin embargo, la impresión general es que apenas difieren de los holandeses en estos ámbitos. Evidentemente, este grupo inicial de inmigrantes se benefició del crecimiento del estado de bienestar y de la economía en expansión de los años 50 y 60, del mismo modo que lo hizo la población holandesa en general.

También llegaron a los Países Bajos habitantes del archipiélago de las Molucas. Como antiguos soldados que habían sido del ejército colonial holandés exigían el respaldo de Holanda en su lucha por la independencia de Indonesia. Cuando fracasaron todos sus esfuerzos, no había lugar para ellos en el recién formado ejército indonesio, ni podían regresar a sus islas. Tras la guerra, 4.000 soldados trajeron a sus familias a los Países Bajos. Este grupo ha crecido hasta llegar ahora a las 40.000 personas, en parte con nacionalidad holandesa. Las inmigrantes procedentes de las Molucas se han resistido a integrarse totalmente en la sociedad holandesa, y en cambio han preservado su propia cultura y liderazgo mucho más que los «holandeses» coloniales mencionados anteriormente. Se han convertido en un grupo inmigrante identificable.

La segunda ola migratoria que resultó de la descolonización tuvo lugar a principios de los 70, con la transformación de Surinam de una

colonia en un estado independiente. En 1975 Surinam se convirtió en una república, y en 1980 el gobierno holandés impuso un requisito de visado para los originarios de Surinam que desearan establecerse en los Países Bajos. Incluso antes de 1970, surinameses de clase media y alta habían emigrado a los Países Bajos en pequeñas cantidades. No obstante, en los 70 el descontento político que acompañó la descolonización provocó una masiva migración de los grupos de población menos cultos, alcanzando su cenit justo antes de que Surinam lograra la independencia. Se calcula que un cuarto de millón de personas procedentes de Surinam y el Caribe reside hoy en día en los Países Bajos. Muchos surinameses tenían o tienen en la actualidad nacionalidad holandesa, lo cual hace difícil identificarlos en las estadísticas. Sin embargo, se dispone de más investigaciones sobre su posición que sobre la de los inmigrantes procedentes de Indonesia. Su integración en la sociedad holandesa no puede darse por sentada, puesto que muchos de estos inmigrantes tienen un nivel cultural bajo y llegaron al país justo antes de que la economía holandesa empezara.

Dieleman describe cómo la migración «económica» desde países del Mediterráneo a los Países Bajos siguió el modelo tradicional de contratación laboral que se dio en los países del norte de Europa con inmigrantes procedentes del sur en el período del boom económico. En los 60, las industrias holandesas, principalmente de los sectores antiguos e intensivos, como la industria textil, la minería y la construcción, comenzaron a recibir a trabajadores invitados para paliar la escasez de mano de obra en la economía en expansión. Los trabajadores españoles e italianos fueron los primeros en acudir en grandes proporciones. Sin embargo, la contratación laboral en los Países Bajos comenzó bastante tarde, justo cuando la principal fuente de trabajo se había trasladado de los países europeos a los países del norte del Mediterráneo, especialmente Turquía y países de África del Norte. El gobierno holandés firmó varios acuerdos para la contratación de mano de obra con Turquía y Marruecos, y estos países se convirtieron en las principales fuentes. La inmigración alcanzó su apogeo a mediados de los años 70. En aquel momento, ya no se concedían permisos de residencia a los trabajadores invitados.

Dieleman explica cómo los trabajadores invitados, al igual que el gobierno holandés y los empresarios, asumieron inicialmente que su estancia en Holanda era tan sólo temporal. Se esperaba que regresasen a sus países de origen cuando ya no hubiese escasez de mano de obra. Sin embargo, las bien conocidas etapas de la migración laboral también tuvieron lugar en los Países Bajos. La reunificación familiar en los Países Bajos fue el siguiente paso en el proceso. Tuvo lugar principalmente a

mediados de los 70 y comienzos de los 80, particularmente entre la población de origen turco y marroquí. No obstante, el proceso todavía no ha finalizado; es más extenso de lo que se esperaba y todavía supone una importante contribución a los flujos migratorios. En 1989, el 25 % de los inmigrantes turcos y el 60 % de los marroquíes llegaban a los Países Bajos para reunirse con sus familias. Ahora está teniendo lugar una tercera etapa en el proceso: adultos relativamente jóvenes, tanto mujeres como hombres, están trayendo a sus cónyuges de sus países de origen (ALBEDA, 1989). En 1989, el 40 % de los turcos y el 30 % de los marroquíes que llegaban a los Países Bajos lo hacían para reunirse con sus respectivos cónyuges. Es probable que esta tendencia continúe. Las poblaciones turcas y marroquíes, que incluyen a muchas familias jóvenes, tienen unas tasas de natalidad muy altas. Consecuentemente, se espera que estos grupos aumenten del 30 al 40 % en los próximos cinco años.

Sin contar con el misceláneo grupo de descendientes indonesios, Dieleman establece que los surinameses, los turcos y los marroquíes eran los grupos predominantes de origen extranjero en los Países Bajos a finales de los años 80. Este autor pone de relieve que la gran variedad de nacionalidades existentes en los Países Bajos comprende más grupos que los mencionados anteriormente. Al menos treinta grupos de otras nacionalidades, de unas 1.000 personas o más cada uno, viven en los Países Bajos. Sin embargo, ninguna otra nueva ola migratoria importante ha cambiado el legado de los principales modelos de migración de masas hacia los Países Bajos descritos anteriormente.

Por supuesto, la inmigración no cesó en los 80, y ahora está aumentando de nuevo: el superávit de migración era de 26.000 en 1988 y de 46.000 en 1990 (personas con edades comprendidas entre 15 y 64 años). En los últimos años los emigrantes que buscan asilo político conforman una proporción muy importante del total de personas que desean entrar en el país de forma permanente. No todos ellos son refugiados, en el sentido estricto de la palabra, es decir, no todos se han visto obligados a abandonar su país porque sus vidas se ven amenazadas por motivos políticos, guerras, desastres naturales, etc. Muchos escapan simplemente de la atroz pobreza que viven en su país de origen. Esperan entrar en los Países Bajos solicitando el asilo, porque este es el único modo legal que tienen para obtener la residencia. El gobierno holandés, sin embargo, sigue unas pautas muy restrictivas a la hora de aceptar refugiados. Así, en la mayoría de los casos, no se concede el permiso de residencia a esta gente. El modo en que se trata y se aloja a estos emigrantes que buscan asilo mientras aguardan la decisión sobre su permiso de residencia y el modo en que son deportados si se rechaza su petición se están convirtiendo rápidamente en cuestiones de debate político y controversia en los Países Bajos.

Los residentes de los países vecinos y de los Estados Unidos también contribuyen a la gran variedad de nacionalidades que encontramos en los Países Bajos. Podríamos asumir que la mayoría de estos residentes son empleados altamente cualificados que trabajan en fábricas holandesas de grandes multinacionales. Sin embargo, no existen estadísticas ni investigaciones sobre estos grupos de residentes extranjeros. Los debates sobre la política de inmigración y la posición de los inmigrantes en la sociedad holandesa no hacen referencia a esta gente.

A fin de entender la posición de la población inmigrante en los países Bajos al igual que su influencia en la sociedad holandesa, Dieleman analiza los modelos de situación residencial de esta parte de la población en el país. Más del 40 % del total de la población de inmigrantes vive en las cuatro ciudades más grandes del país (Amsterdam, Rotterdam, La Haya y Utrecht), mientras que sólo el 11,5 % de los habitantes holandeses vive allí. En las ciudades la presencia de inmigrantes es enorme, mientras que en otros sitios del país su presencia es casi insignificante. Amsterdam siempre ha sido una puerta de entrada para los surinameses que llegan al país: el 20 % de los pertenecientes a este grupo viven allí. La concentración en las ciudades de inmigrantes procedentes del Mediterráneo surgió por la abundancia de oportunidades laborales. Más tarde, se incrementó gracias al acceso a la vivienda y a los servicios especiales que los mismos inmigrantes crearon para sí (mercados, restaurantes, lugares de oración, escuelas). Con respecto a la vivienda, su concentración en las ciudades resultaba ventajosa: el vasto sector del arrendamiento de viviendas sociales ofreció inesperadas oportunidades de viviendas, como veremos en el siguiente apartado. Con respecto al empleo, sin embargo, la concentración de los inmigrantes en las ciudades holandesas fue devastadora. Poco después de que llegaran para trabajar en las antiguas industrias de la ciudad, este sector se colapsó con la crisis económica de finales de los 70, dejando a muchos inmigrantes sin trabajo (DIELEMAN, 1993).

## **El cambio de la opinión pública**

En los últimos años, la opinión pública en los Países Bajos con respecto a los inmigrantes ha cambiado sin lugar a dudas. En el debate público la mano izquierda y el entendimiento cordial ha sido sustituido por los conceptos de derechos y obligaciones. Ya no se considera a los inmigrantes víctimas y objetos de estudio de los trabajadores sociales. Este recrudescimiento vino acompañado de la exigencia de medidas. Los políticos de derechas comenzaron a exigir límites en el número de inmi-

grantes. Al principio, fueron tachados de racistas pero pronto, incluso, la izquierda se dio cuenta de que tenía que hacerse algo. El significado simbólico de estos cambios es evidente: uno podía decir abiertamente lo que hasta hacía poco tan sólo se podía reservar para sí.

Con este cambio de sentimientos la imagen de los inmigrantes que se empezó a tener era la de un conjunto de grupos problemáticos. Jóvenes marroquíes y delincuentes procedentes de las Antillas, la mafia turca, parados ghaneses que engañaban a los servicios sociales, trabajadores ilegales, escuelas negras, chicas islámicas con pañuelos en la cabeza, solicitantes de asilo en tiendas provisionales, etc., todos demandaban continuamente atención. Aparentemente, el hecho de que la mayoría de los inmigrantes no causase en absoluto ningún problema no era importante. Casi todas las semanas la situación parece ser más siniestra e incluso la gente más liberal y sensata están diciendo cada vez más a menudo que el país está ya suficientemente lleno.

A pesar de todo, uno puede preguntarse si la situación es realmente alarmante. Holanda ha tenido siempre una tradición en inmigración. E incluso los grupos más grandes han sido siempre capaces de integrarse en la sociedad. La historia del enorme grupo de inmigrantes indonesios-holandeses es prueba de ello. Los resultados escolares de los niños holandeses de padres surinameses se sitúan al mismo nivel que el de sus compatriotas holandeses. Los primeros emigrantes que solicitaron asilo, 10.000 refugiados húngaros en 1956, están completamente olvidados y considerados como un problema social. Adquirieron la nacionalidad holandesa o fueron repatriados. La mayoría de los refugiados y trabajadores inmigrantes regresaron a sus países de origen una vez la situación política o económica mejoró en ellos. Holanda no ha sido capaz de controlar la inmigración de los surinameses, turcos y marroquíes. Pero, de la misma forma, Francia o los Estados Unidos tampoco han podido controlar el proceso de la inmigración. Por supuesto que medidas como los cupos y la política de visado, controles fronterizos, desalojos, y permisos de residencia tendrán algún efecto. Pero probablemente nunca se alcanzarán los objetivos de la actual política de inmigración. Se espera que el recrudescimiento de las medidas legales adoptadas, generen un enorme número de residentes ilegales, en vez de reducir el número de inmigrantes.

Se sabe que los Países Bajos es un país que atrae a muchos inmigrantes. Hay más residentes nacidos fuera del país que en los Estados Unidos (9 % vs. 8 %). Se conoce que cada año alrededor de 115.000 inmigrantes cruzan la frontera holandesa. Como mucho el 20 % puede ser controlado mediante trámites legales. Se trata principalmente de gente procedente de la Unión Europea que llega al país para estudiar o traba-

jar. El resto son 30.000 repatriados de nacionalidad holandesa, 5.000 personas con pasaporte holandés procedentes de Surinam o de las Antillas holandesas, 20.000 ciudadanos de la Unión Europea, 20.000 miembros de familias reunificadas, 20.000 inmigrantes que solicitan asilo. Estos grupos no están sujetos a ninguna política restrictiva.

El debate de estos últimos años sugiere que los problemas se pueden solucionar. Pero hay básicamente poco que se pueda hacer. Muchos inmigrantes son súbditos holandeses con pasaporte. Los residentes de la Unión Europea tienen permiso legal para residir en el país. Las familias tienen derecho a establecerse o a reunificarse. El grupo restante es el formado por los refugiados. El gobierno ya otorga permisos de residencia al 80-90 % de estos inmigrantes que solicitan asilo. Así que todo tipo de política tiene, con mucho, tan sólo un efecto marginal.

¿Qué soluciones se consideran viables? Los políticos están cada vez más a favor de una política de empleo activa entre los refugiados y aceptan como un hecho que al final el 50 % se quedará en el país. A menudo esta gente son la *crème de la crème* de sus países de origen y parecen gente vital e independiente. Con la reciente escasez de trabajadores en el mercado de trabajo holandés tienen permiso para trabajar temporalmente en la agricultura pero hasta 1999 no tenían permiso ni para fregar platos en los centros holandeses de acogida de refugiados.

Otra solución probablemente pueda ser una administración menos entrometida. Los países con un bajo nivel de interferencia gubernamental en la sociedad parecen absorber a los inmigrantes con más facilidad. La política holandesa tradicionalmente se decide por una regulación detallada de un reparto equitativo del bienestar. Las numerosas normativas de ayuda y prestaciones están abiertas a los inmigrantes. Las prestaciones que son exigidas exclusivamente por los inmigrantes están aumentando paulatinamente. El amplio sistema de disposiciones del estado de bienestar holandés parece favorecer a los inmigrantes. El porcentaje del PNB redistribuido por el gobierno es mucho mayor que el de otros países de Europa occidental. En consecuencia, servicios como las viviendas sociales, la educación y la seguridad social están bien contruidos, y el acceso a estas provisiones es relativamente fácil. Por ejemplo, el sector de las viviendas sociales comprende el 42 % del volumen total en los Países Bajos y el 50 % del volumen total en las ciudades de Amsterdam y Rotterdam. En Francia, el Reino Unido y Alemania el porcentaje es sólo del 27, 24 y 26 respectivamente. Al igual que en otros países de Europa occidental, el gobierno holandés recortó el gasto público en los 80 ante la presión de la recesión económica y una política de mayor confianza en las fuerzas del mercado libre. No obstante, la mayoría de las provisiones básicas del estado de bienestar todavía si-

guen implementándose. Parece que los inmigrantes deberían ser capaces de beneficiarse de estos servicios más fácilmente que en otros países, donde las medidas de austeridad han sido más duras. Esto podría generar graves tensiones en cuanto al principio de la solidaridad. «Esta gente está consiguiendo todo». La inmigración será irreversible y un fenómeno duradero en la sociedad holandesa.

En cuanto a los inmigrantes de hoy en día, su tierra natal ya no es algo que se abandone y se pierda en la bruma de los recuerdos o la nostalgia. Conforme el mundo se ha hecho más pequeño, la experiencia de la inmigración también ha cambiado. La mayoría de los inmigrantes se establecen más profundamente aquí, pero siguen manteniendo lazos tan estrechos que su país de origen es parte de la identidad de sus hijos nacidos ya como ciudadanos holandeses. Este fenómeno de aquí y allí deja una impronta especialmente evidente en la psique de la denominada Randstad Holland, la aglomeración urbana holandesa con mayor y más diverso número de inmigrantes. Un fenómeno sorprendente entre los emigrantes es la cada vez mayor implicación emocional y objetiva en las cuestiones políticas de sus países de origen. Las controversias y las animosidades que tiene lugar en Surinam llegan a los Países Bajos. Las fronteras étnicas todavía juegan un papel muy importante. Las líneas divisorias en Marruecos se reproducen aquí también. La sociedad turca en los Países Bajos es un reflejo del panorama étnico y político que se vive en Turquía: kurdos y turcos, turcos de izquierdas y «Lobos Grises», musulmanes alevi y suní, etc. La cuestión que surge entonces es si este creciente nacionalismo a distancia (un término acuñado por ANDERSON, 1991) dificultará la integración. Este será seguramente el caso si emergen oasis culturales aislados con concepciones diferentes de los derechos humanos fundamentales. Uno debería ser optimista y asumir que el nacionalismo a distancia sólo tendrá un papel temporal como catalizador de las frustraciones y sólo lo mantendrán vivo un grupo reducido de inmigrantes. Si la mayoría de los inmigrantes se integran en la sociedad dominante, dependerá en gran parte de la habilidad de la sociedad holandesa de atraer a las generaciones más jóvenes a un sistema educativo que ofrece posibilidades para una identificación estable con la cultura nacional. Pero resulta dudoso si los recién llegados en la actualidad seguirán el ejemplo de los anteriores grupos inmigrantes y sacarán la bandera nacional el día del cumpleaños de la Reina.

Los cambios en la sociedad seguirán caminos impredecibles. Las diferencias culturales entre la gente con orígenes y características étnicas distintas jugarán un papel como dimensiones ocultas de la vida social, para hacerse manifiestas en momentos de tensión social. La experiencia holandesa demuestra que la cultura y el territorio ya no están relacio-

nados. Esa es la realidad en los Países Bajos, como seguramente lo será en otras partes del mundo.

## Agradecimientos

Estoy en deuda con Rinus Penninx, Hans van Amersfoort y en especial con Frans Dieleman cuyos excelentes trabajos sobre la inmigración holandesa he citado con frecuencia en mi artículo presentado en la conferencia de Bilbao.

## Bibliografía

- ALBEDA, W. (1989): *Allochtonenbeleid*. Uitgebracht door de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). SDU, 's Gravenhage.
- ANDERSON, B. (1991): *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism*. Verso, Londres. Edición revisada.
- DIELEMAN, F. (1993): «Multicultural Holland: myth or reality?» En: *Mass migration in Europe: the legacy and the future*, ed. Russell KING, pp. 118-135. Belhaven Press, Londres.
- LUCASSEN, J.; PENNINX, R. (1997): *Newcomers, immigrants and their descendants in the Netherlands 1550-1995*. Het Spinhuis, Amsterdam.
- PENNINX, R. (1994): *The impact of international migration on receiving countries: the case of the Netherlands*. NIDI, La Haya.
- VAN AMERSFOORT, H. (1993): «International migration and population in the Netherlands». En: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 84(1), pp. 65-74.



## Mazara del Vallo: la ciudad más árabe de Italia

Enzo Pace

El caso que me gustaría describir aquí hace referencia a Mazara del Vallo, un próspero puerto pesquero situado en la costa noroeste de Sicilia. Cuenta con 52.025 habitantes y una flota pesquera de 350 barcos, aproximadamente. Pero la pesca no es la única actividad económica; su otra fuente de ingresos es la agricultura, especializada en la producción de vino y aceite de oliva. Mazara es también el hogar de 2.700 inmigrantes, en su mayoría procedentes del cercano Túnez.

La población inmigrante es muy homogénea, puesto que la mayoría provienen de dos ciudades de la costa tunecina: Mahdia —antigua capital de Túnez en el pasado— y La Chabba —con una gran tradición marinera. La comunidad inmigrante de Mazara es mucho más compacta que en el resto de Italia. Las cifras oficiales hablan de un porcentaje del 1,8 % de inmigrantes en toda Italia, mientras que en Mazara alcanza el 5 %. Las mayores comunidades inmigrantes presentes en Italia proceden de Marruecos y Senegal, si bien Mazara alberga la mayor comunidad tunecina de toda Italia (SAINT-BLANCAT, 1999). Ni siquiera en la capital siciliana, Palermo, donde ha existido una importante comunidad tunecina (al igual que inmigrantes de otros países) durante algún tiempo, el porcentaje alcanza el de Mazara (SLAMA, 1986).

No es difícil encontrar cuáles son las razones de esta concentración de inmigrantes tunecinos en la ciudad de Mazara. La primera es económica. La principal actividad de la ciudad, la pesca, no sería posible sin los inmigrantes. Alrededor del 50 % de los inmigrantes dispuestos a manejar los barcos pesqueros es de origen tunecino. Los jóvenes de la ciudad ya no siguen los pasos de sus padres. Los antiguos pescadores, a quienes le han ido bien las cosas, emprendiendo sus propios negocios y convirtiéndose en armadores a pequeña escala, han alentado a sus hijos a estudiar, y al haber estudiado, los jóvenes optan por otras profesiones. Así, el puerto es el factor de mayor fuerza para la mano de obra tuneci-

na —tanto regular como irregular. Sin los tunecinos, el puerto entraría pronto en decadencia. Son, por lo tanto, un recurso económico vital para Mazara del Vallo, pero no sólo en lo que respecta a la pesca. Una buena parte de la mano de obra contratada para las cosechas de la uva y de la aceituna consiste en hombres y mujeres procedentes de Túnez. Las mujeres representan el 38 % de la comunidad inmigrante, y son contratadas principalmente en la agricultura.

La segunda razón del atractivo de Mazara para los inmigrantes tunecinos es histórica. Tanto geográfica como culturalmente, Mazara es la ciudad más cercana a la costa de Túnez. A través de la historia, la presencia árabe-musulmana ha dejado su huella en ella. Merece la pena recordar las raíces históricas de la antigua presencia tunecina en Mazara. Estas explican de algún modo cómo Mazara no está viviendo tanto un fenómeno de inmigración, puro y simple, como un retorno a la presencia árabe-musulmana en este rincón de Italia (ALLIEVI/DASSETTO, 1993).

### **Las raíces históricas de la presencia árabe-musulmana en Mazara**

El mismo nombre de la ciudad porta la huella de su relación con el mundo árabe-musulmán. Mazara, nombre del río sobre el que se alza la ciudad, significa castillo en árabe y hace referencia a las fortificaciones construidas por los árabes cerca de la desembocadura del río que forma una especie de puerto natural. Fue a través de este puerto por donde los árabes invadieron Sicilia en el año 827 dC. Desde Mazara, los ejércitos de la dinastía Aghlabiti de Qairawan, vasallos del califa Abbasid, dirigidos por Asad Ibn Furat avanzaron en dos direcciones: primero hacia el este de la isla, hasta alcanzar Syracuse, y luego en dirección norte hacia Palermo. La dominación árabe de Sicilia duró hasta 1091 dC. y los primeros noventa años coincidieron con la Edad Dorada del Islam. Sicilia, de este modo, se benefició de la contribución creativa de los árabes y musulmanes a la ciencia y la literatura. Algunas calles en Mazara todavía llevan nombres de árabes famosos, como la Calle *Al-Mazari*, que recibió este nombre de un gran *fakir* (experto en la ley del Corán). Un curso especial de cultura árabe-musulmana que ofrece el instituto de la ciudad también recibe este nombre en su honor (FIOR-DALISO, 1998).

Según los cronistas contemporáneos, Mazara gozó de una gran prosperidad bajo el dominio árabe. En el siglo XII, Al-Sharif Ibn Idris, geógrafo de la corte del Rey Roger el Normando, recogía en su libro *Kitab Riggjar*: «Mazara está repleta de bellezas que ninguna otra ciudad posee. Sus muros son altos y consistentes, sus edificios limpios y cuidados.

Tiene amplias calles, buenos caminos, mercados llenos de artículos y productos alimenticios, baños preciosos, almacenes espaciosos, y jardines bien cultivados» (FIORDALISO, 1998). La población en aquel momento era de 30.000 habitantes y la ciudad se expandió considerablemente. Todavía se pueden observar rastros de la antigua medina árabe y la zona hoy en día habitada por los tunecinos coincide en parte con el antiguo asentamiento. No es accidental que este barrio se conozca como el *kasbah*.

En 1901, Sicilia fue reconquistada por los normandos bajo la dirección de Roger de Hauteville. La acción tuvo una importancia doble. Por una parte, significó la expansión de un poder regional como era el de los normandos en el rico territorio de Sicilia, con la ventaja estratégica de obtener el control del mediterráneo, una zona que durante mucho tiempo estuvo bajo la soberanía árabe, y de este modo desintegrar el Imperio Islámico (PIRENNE, 1937; 1951). Por otra parte, significó la recuperación cristiana, una variación local sobre las grandes cruzadas, que situó a la Cristiandad Europea en el enfrentamiento con el mundo árabe durante siglos. El rey Roger, restaurador victorioso de la «Cruz de Cristo», pasó con sistemático fervor a destruir todas las mezquitas y a construir una impresionante catedral en Mazara en el lugar donde se hallaba la Gran Mezquita, no lejos del campo de batalla que había sido testigo de la derrota definitiva de las tropas árabes. En memoria eterna de dicha victoria, el rey Roger hizo esculpir una escena en el frontón de la catedral, cuya fachada da al puerto de Mazara y al mar. La escena representa el rey Roger cortando la cabeza a su implacable enemigo, el Sarraceno. Quien llegue por mar —y en este momento pienso en nuestros inmigrantes procedentes de Túnez— puede todavía interpretar esto como algo que no tiene nada que ver con una cordial bienvenida. Pero todo eso es historia, por supuesto.

La ciudad de Mazara está llena de iglesias de estilo árabe-normando, señal de la mezcla de culturas que ni siquiera el fervor cristiano de los normandos pudo evitar. Sucedió porque Roger y sus sucesores confiaron a trabajadores árabes la construcción de sus iglesias y les dejaron absoluta libertad para adaptar sus gustos moriscos a la espiritualidad cristiana a fin de producir un original híbrido arquitectónico y estético. Esto significó de hecho, que tras resultar vencedores, los normandos hicieron todo lo posible por resarcirse y sacar buen provecho del arte y la cultura árabe-musulmanas. El patrimonio árabe se mantuvo vivo durante la Edad Media, a través de los nombres de palacios, platos locales como la pasta con sardinas y el helado siciliano *cassata*, el folclore (por ejemplo, los *pupi*, marionetas de tamaño casi real de moros con armaduras resplandecientes que todavía se usan en los espectáculos de marionetas en muchas zonas de Sicilia), etcétera.

Esto explica por qué el ambiente no resulta tan lejano y desconocido para los inmigrantes que llegan a la ciudad y se establecen en ella y en sus alrededores. La proximidad geográfica y la similitud cultural alientan las esperanzas de los inmigrantes de regresar pronto a sus países de origen. Muchos de ellos, que llegaron en los 70 y principios de lo 80, creyeron que permanecerían lo suficiente como para amasar una considerable suma de dinero para invertir una vez de vuelta en la tierra natal. Pero las cosas resultaron diferentes. Muchos se han establecido de forma permanente y las esperanzas de regresar pronto se han esfumado gradualmente. La decisión de quedarse no fue tomada sólo por razones económicas. Dependía más de la llegada de miembros de la familia, que aumentó a un ritmo constante hacia finales de los 80. La reagrupación de las familias en el nuevo país tiene unos efectos sociales bien conocidos. La llegada de las esposas y en algunos casos de los hijos de los inmigrantes disminuyó el sentimiento de la primera generación de su temporal existencia aquí, y propició un asentamiento definitivo. La presencia de las mujeres ha hecho más fácil el tomar la decisión de permanecer en el país, algo que resultaba difícil para los hombres alejados de sus familias. Conforme crecía paulatinamente la presencia femenina y la estructura familiar original se reproducía en Mazara, se produjeron importantes cambios en el seno de la comunidad tunecina. En primer lugar, las mujeres comenzaron a mostrar su disposición a mediar entre las costumbres sociales de su país de origen y las del nuevo país. Además, con el nacimiento de nuevos hijos, eran las mujeres de nuevo las que respaldaban la tarea de la mediación cultural. Las madres animan a sus hijos nacidos en Mazara del Vallo a integrarse y aceptar las costumbres, formas de socialización y valores de la sociedad local.

La segunda generación de tunecinos nacidos en Mazara vive la clásica experiencia de viajar diariamente entre dos culturas. En el país donde viven y en Túnez cuando van de vacaciones, ven y sienten las diferencias culturales, pero se les recalca la necesidad de aprender el idioma y el estilo de vida de la juventud de Mazara con la esperanza de lograr la integración y un resultado social positivo. Sienten que han nacido en Mazara, pero como hijos de inmigrantes. En el seno de la segunda generación de inmigrantes existe una división de las dos culturas y las madres juegan un papel muy importante en este proceso, como ocurre en el resto de Italia (SCHMIDT DI FRIEDBERG/SAINT-BLANCAT, 1998). Aunque la reunificación familiar se ha intensificado en los últimos años, los matrimonios mixtos son todavía poco usuales. Sólo se han registrado 23 en los últimos 27 años, lo que se traduce en menos de uno al año. Aunque pocos, representan las primeras señales vacilantes de una lenta aceptación mutua entre las dos comunidades.

Anteriormente hemos mencionado las consecuencias sociales de la llegada de familiares para explicar cómo este hecho ha cambiado los planes iniciales de los primeros inmigrantes de Mazara. De hecho nos encontramos ante un cambio crucial de la emigración temporal en el asentamiento definitivo. Este hecho pone de relieve la situación tan paradójica en que se encuentra la segunda generación al ser enviados a una escuela especial, distinta de las del sistema educativo italiano.

### **La paradoja de la Escuela Tunecina de Mazara**

Junto con la tendencia de los inmigrantes a establecerse en el país anfitrión, también existe en Mazara un órgano educativo que perjudica seriamente la integración social de los inmigrantes y de sus hijos. La Escuela Tunecina fue fundada en 1981 a petición del Ministro tunecino de Educación. A ella asisten hijos de tunecinos nacidos en Mazara al igual que aquellos que llegaron de Túnez para unirse a sus padres. En la actualidad hay 91 alumnos (HANNACHI, 1998) con cuatro profesores tunecinos contratados por el gobierno del país. Junto con una institución similar situada en Palermo, la Escuela Tunecina de Mazara parece ser única en Europa. Los alumnos cursan seis años escolares, al final de los cuales reciben un título que les permite continuar sus estudios en Túnez. Pero, por supuesto, no en las escuelas italianas. Incluso aunque los padres quieran que sus hijos continúen sus estudios en las escuelas italianas, lo encontrarían extremadamente difícil dado que han estudiado en árabe-tunecino y siguiendo el currículo establecido por las autoridades tunecinas. De este modo, algunos son enviados de vuelta a Túnez para finalizar sus estudios. Otros permanecen en Mazara y asisten a la escuela secundaria (*scuola media*) con resultados desastrosos. Les resulta sumamente complicado adaptarse a la vida escolar, por haber asistido hasta entonces a un centro totalmente extranjero, y a pesar de su contacto diario con gente que habla un idioma diferente al suyo, generalmente el dialecto local (desde los niños con los que juegan en la calle a adultos como el lechero y el panadero). De hecho, muchos de estos niños dominan el dialecto tunecino que se habla en sus casas, así como el dialecto local de Mazara que oyen en la calle, pero apenas conocen el italiano estándar o el árabe clásico. Una obra maestra de disociación cultural. Uno de los profesores tunecinos de la escuela, que está bien integrado en la comunidad local, escribe con gran valor que:

La Escuela Tunecina se encuentra en estos momentos en un callejón sin salida. Produce alumnos que no son ni una cosa ni otra. Tras seis años de estudios, todos excepto uno pocos tienen unos conocimientos míni-

mos de árabe, un nivel aún más bajo de francés, y nada de italiano, exceptuando lo que aprenden de la televisión o de jugar con sus amigos de la ciudad. Algunos, al regresar a Túnez, suspenden curso o incluso son enviados a un curso inferior. Los que permanecen en Mazara e intentan asistir a la escuela secundaria italiana están irremediablemente muy atrasados en italiano, lo cual se traduce en dificultades en la comprensión, asimilación y progresos en otras asignaturas, incluso en el caso de los que destacaban en la Escuela Tunecina (HANNACHI, 1998; pp. 75-76).

El lamentable resultado es la estigmatización de los niños y niñas de origen tunecino que hacen todo lo posible por integrarse en el sistema escolar italiano. Los otros alumnos les consideran diferentes e inferiores, lo cual crea una barrera adicional para su integración social. Los inmigrantes tunecinos de Mazara llevan exigiendo durante algún tiempo el cierre de la escuela. Desean poner punto y final a la absurda situación en la que todos los niños asisten al mismo centro, pero una vez dentro son separados por su origen geográfico; los tunecinos van a sus clases y el resto —la amplia mayoría— a las suyas. La escuela no se creó a petición de la gente de Mazara. Fue un deseo del gobierno tunecino, que esperaba de este modo ayudar a los inmigrantes tunecinos, quienes habían abandonado el país de forma temporal para buscar trabajo. Pero las cosas, como hemos visto, resultaron de otro modo. Esta es la razón por la que muchos están exigiendo el cierre de dicha escuela. No obstante, aunque los motivos políticos de la existencia de la escuela han sido explicados, no deberíamos olvidar el contexto que hizo posible esta experiencia. De hecho la Escuela Tunecina, un órgano independiente en el contexto social, simboliza la condición general de los inmigrantes tunecinos asentados en Mazara y la actitud de las instituciones públicas locales hacia una comunidad que ahora representa el 5 % de la población total de la ciudad.

## **Indiferencia cívica**

Las relaciones sociales entre la comunidad tunecina y la población local han estado dominadas hasta el momento por una actitud que, parafraseando a Goffman (GOFFMAN, 1967), podríamos denominar indiferencia cívica, refiriéndonos a un doble proceso interactivo. Por una parte, la población local considera la presencia de los trabajadores tunecinos como algo indispensable para su economía empresarial local. De este modo, aceptan su presencia y esto se ve en la ausencia de conflictos raciales o formas de intolerancia. Los tunecinos han forjado su huequecito en la parte antigua (y más dilapidada) de la ciudad. Han

abierto sus propios bares y restaurantes donde los nuevos inmigrantes encuentran un pedazo de su país de origen, al igual que la comida y los aromas del hogar (METHNANI, 1990). Su apariencia física no es tan diferente de la de la población local (exceptuando a los habitantes de Mazara cuyos orígenes se remontan a los normandos, algo especialmente notable en mujeres y chicas de pelo rubio y ojos azules). Sin embargo, no nos deberíamos dejar engañar por todo esto; es una forma de tolerancia basada en una conveniencia calculada, no un intento de integración social. Por otra parte, la convicción de la primera generación de inmigrantes de que pronto regresarían a su país ha fomentado un espíritu de auto-segregación, que a la larga ha generado varias contradicciones en el seno de la comunidad tunecina. Con la llegada de la segunda generación, estas contradicciones han empezado a florecer.

Se trata de algo similar a la interacción de espejos. Los tunecinos pensaban: «De todas formas, volveré a mi país dentro de poco». La población local a su vez se decía a sí misma «son útiles pero no merece la pena integrarlos en nuestra sociedad porque regresarán a su país en breve». Es la misma ilusión de actitudes sociales que Alemania experimentó con respecto a los *Gastarbeiter* (SCHNAPPER, 1998), aunque a una escala mayor y durante un período de tiempo más largo. Las instituciones públicas han tenido su parte en todo esto. Prestaron poca o ninguna atención a la presencia de una comunidad tan grande en la ciudad. Incluso, hoy en día, no existe ninguna oficina de inmigración en el ayuntamiento de Mazara para tramitar la enorme cantidad de papeleo que conlleva la inmigración. Tampoco hay un centro o servicio de acogida para los inmigrantes. Además, ninguno de los responsables locales ha emprendido la tarea de hacer que un experto compruebe la transcripción de los nombres árabes. A consecuencia de esto, alrededor del 80 % de los nombres de los ciudadanos de extracción tunecina nacidos en Mazara ha sido transcrito erróneamente.

## **De la indiferencia cívica a los primeros pasos hacia la integración**

En los últimos años las cosas, sin embargo, han avanzado algo en la paradójica situación descrita anteriormente. Las señales son pocas pero significativas. Se ha formado una asociación Mazara-Tunecina para estudiar la presencia de los inmigrantes en Mazara, en relación con la situación en otras ciudades de Sicilia. La asociación está presionando a las autoridades locales para que abran una oficina de inmigración en el ayuntamiento. Durante los últimos dos años, ha organizado varias fiestas en la calle para llamar la atención de la gente sobre la cultura tune-

cina, a fin de mostrar a la población local las similitudes y diferencias con el mundo árabe. A la vez, un grupo de profesores de la escuela secundaria local han puesto en marcha un proyecto para redescubrir el patrimonio cultural árabe-musulmán de Mazara y Sicilia, en general. En 1998, fueron capaces de ofrecer un curso optativo de Civilización e Idioma Árabe-Musulmán, al que asistió mucha gente. Con ayuda de los profesores, los estudiantes de Mazara produjeron gran cantidad de material sobre la historia, poesía, literatura y filosofía árabe en tiempos de la conquista, al igual que investigaciones sobre nombres de palacios y restos árabe-normandos en Mazara.

Todas estas cosas apuntan a un cambio de perspectiva. Ya no se trata de una interacción de actitudes de espejos y de indiferencia cívica. El movimiento va en otra dirección, para descubrir y redescubrirnos a nosotros mismos. Se está trabajando en ello. Tendremos que esperar y ver lo que el experimento de Mazara del Vallo nos depara.

## Bibliografía

- ADORNO, T. *et al.* (1950): *The authoritarian personality*, Harper and Row, Nueva York.
- BIORCIO, R. (1997): *La Padania promessa*, Il Saggiatore, Milán.
- BRAUDEL, F. (1949): *La Méditerranée et le monde méditerranéen*, Flammarion, París.
- DIAMANTI, I. (1993): *La Lega*, Donzelli, Roma.
- DIAMANTI, I.; JORI, F. (1998): «Osservatorio Nordest», in *Il Gazzettino*, 21 de marzo.
- MICHEL, P. (1996): *La fede senza nemico*, Guerini, Milán.
- PACE, E. (1997): «La questione nazionale fra Lega e Chiesa cattolica», en *Il Mulino*, n.º 4.
- PACE, E. (1998): *La nation italienne en crise*, Bayazal, París.
- RUSCONI, G.E. (1993): *Se cessiamo di essere una nazione*, Il Mulino, Bologna.
- RUSCONI, G.E. (1997): *Patria e repubblica*, Il Mulino, Bologna.
- RUMIZ, P. (1997): *La secessione leggera*, Rizzoli, Milán.
- SCHIAVONE, A. (1998): *Italiani senza Italia*, Einaudi, Turín.
- SCIOLLA, L. (1997): *Italiani: stereotipi di casa nostra*, Il Mulino, Bologna.
- SMITH, A. (1998): *Le origini etniche delle nazioni*, Il Mulino, Bologna.
- STELLA, G.I. (1996): *Schei*, Baldini e Castoldi, Milán.
- TRIGLIA, A. (1981): *Le subculture politiche territoriali*, Feltrinelli, Milán.
- TULLIO-ALTAN, C. (1996): *Ethnos e civiltà*, Feltrinelli, Milán.

# De un sitio a otro: consecuencias del desplazamiento para los emigrantes forzosos

Brigitte Piquard

## Algunas consideraciones teóricas

En los últimos años, el proceso de la globalización ha hecho resurgir la importancia del concepto de espacio, tanto para las ciencias sociales en general como para las ciencias políticas, en particular. Las noticias internacionales ponen a menudo de relieve la ambigüedad del concepto de territorio, sobre el cual las naciones de Occidente han basado su definición de Estado, sus fronteras y los límites de su soberanía. La aparición de pueblos sin territorios y con identidades múltiples, al igual que los proyectos de redefinición de fronteras y reasentamiento de la población son fenómenos que se engloban dentro del mismo marco.

El poder político a menudo tiene que reforzar su legitimidad por medio de una reificación de su propia cultura y de sus fronteras, basándose en una historia oficial que en gran parte es creada. Esta incongruencia entre la memoria colectiva y la historia oficial puede generar tensión y estigmatizar a determinada gente. Puede provocar de hecho el éxodo de las poblaciones más débiles que no pueden defender sus derechos (políticos, sociales, económicos o culturales), y puede incluso dar origen a las peores formas de genocidio. Puede también movilizar a dicha gente para crear movimientos sociales. La imposición arbitraria de las representaciones de la historia y las representaciones mentales del espacio son el resultado de anteriores relaciones de poder en la lucha por la delimitación de territorios. Para esas poblaciones, bien desplazadas o amenazadas, el anteriormente mencionado espacio se hace múltiple y el sentimiento de pertenencia comienza a ser polisémico.

Podemos preguntarnos por qué la sociedad contemporánea da tanta importancia al espacio considerándolo uno de los factores de la auto-

identificación. Una de las respuestas puede encontrarse en el hecho de que el «espacio» ya no es un elemento «monolítico», sino que representa algo móvil, a menudo desestructurado y siempre plural. El espacio siempre está relacionado con la noción de tiempo por el uso del concepto de memoria. La memoria es múltiple. Las aportaciones del pasado son procesadas, archivadas, y programadas de acuerdo con las circunstancias. Los antropólogos franceses suelen usar el concepto de «*lieux de mémoire*» (lugares de memoria) como elemento constitutivo del proceso de identificación. La articulación entre el espacio-percepciones-identidades es especialmente dialéctica.

Esta reflexión sobre el concepto de espacio en un contexto multicultural ha sido definida mediante los conceptos desarrollados por la escuela francesa de antropología de la sociedad contemporánea (en francés, *anthropologie de la contemporanéité* o *anthropologie du présent*). El punto de partida está en el hecho de que los contextos o sociedades monoculturales ya apenas existen. Los contactos culturales y la homogeneización de culturas se observan en todos los sitios. A los antropólogos les resulta difícil diferenciar entre «lejanía» y «cercanía», al encontrarse cada individuo situado en una encrucijada de varias culturas. Los espacios de comunicación se convierten en uno de los temas más importantes de la antropología. Cada interlocutor construye su propia identidad con respecto a los demás pero preserva todavía la autonomía de cada uno de estos espacios de comunicación.

La interpretación de la realidad es específica en tanto que relaciona al «observador» con el «observado», es decir, que los actores empiezan a conocerse y a reconocerse unos a otros. El diálogo entre ellos comienza a ser la principal fuente de información. Para un estudio de ayuda humanitaria o emigración forzada, esta hipótesis resulta bastante útil, en tanto que en este marco diferentes actores de diferentes contextos empiezan a interactuar, y así crean un tipo de contexto totalmente nuevo a través de su contacto sociocultural. Esto impone la elaboración de nuevos métodos basados en estudios de grupos reducidos y no sólo micro-sistemas. Las largas conversaciones individuales o colectivas (un tipo de entrevista espontánea no-dirigida) tienen que añadirse a la observación participativa.

Esta forma de antropología, entonces, se basa en el modo en que los actores sociales están construyendo y percibiendo lo real a través de lo imaginario. El tejido social se entiende a través de la transposición, la producción de imágenes, y la manipulación de símbolos y su organización en una codificación ceremonial. Este enfoque también subraya la tribalización de ciertos elementos sociales y crea una fuerte relación

con la oralidad y la iconicidad en una cultura que cada vez resulta más *inmediata y efímera*.

En la antropología política, siguiendo dentro de esta línea, la intuición, la emoción y la sensibilidad se han convertido en una parte integral del contexto del conflicto. La política sólo se representa a sí misma. Los seguidores políticos ya no se involucran por convicción, sino por emoción. El poder político tiene que superar las incertidumbres y preocupaciones actuales. Las situaciones se están escapando del control de los políticos (AUGE, 1994a).

El principio de pertenencia a un determinado espacio también puede interpretarse dentro del mismo contexto teórico (BADIE, 1995). Como instrumento de acción política, nos conduce directamente al ámbito de las representaciones y modos de legitimación. Puede predecirse entonces que la separación entre la percepción del territorio y el espacio pertenece a este universo de significados. Cuando decimos «significados», entendemos «sentido social», es decir, el significado de las relaciones entre los que entran en contacto. Esta crisis del significado nos conduce no sólo a una crisis de identidad, sino también, e incluso aún más, a una crisis de alteridad (AUGE, 1994a). Un grupo está en crisis no porque no pueda definirse a sí mismo sino porque no puede definir a los demás ni ser definido por los otros. Esto puede excluir a cierta gente, y puede crear una población fuera del sistema, una población *extra muros*.

En los casos más extremos, los derechos a reivindicar un espacio de referencia se convierten en una búsqueda de un «imaginario» que una la existencia colectiva de un grupo, que de un sentido, una razón para vivir juntos y convertirse en una «comunidad de destino», es decir, un grupo de personas unidas por las circunstancias externas y obligadas a socializarse juntas. El regionalismo o el nuevo nacionalismo provoca la conservación o la transformación de las relaciones de poder simbólicas. El objetivo de dichos movimientos es definir los intereses conferidos de acuerdo con la visión del mundo de uno y la apropiación de una identidad legítima, esto es, una identidad que puede ser expresada en público y reconocida oficialmente. El territorio es cada vez menos el apoyo de una identidad política. La concepción étnica del espacio empieza a prevalecer, con todas sus posibles consecuencias (emigraciones forzadas, matanzas o campos de refugiados).

Es necesario por lo tanto entender el concepto de espacio para la comprensión y la organización de una comunidad. Esto puede aplicarse a la vida pública y a la política territorial, pero también a la vida cotidiana. En todas las sociedades, incluso en las que se encuentran alejadas entre sí, histórica o geográficamente, existe la misma necesidad de «cons-

truir» espacios internos y abrirse el exterior, para representarse a sí misma y a las otras y para crear relaciones. Con todos los desplazamientos forzados debidos a conflictos, la demografía, la economía o la ecología mundial, los emigrantes se ven condenados a reconstruir espacios socializados en zonas que carecen de cualquier relevancia y de las que están excluidos. Para todos estos emigrantes, la pérdida de su tierra ha sido correlativa a la pérdida de las relaciones sociales. Podemos empezar a hablar de «formas mínimas de localización» o de «localización de emergencia».

### **El caso de los refugiados afganos**

El Caleidoscopio de los modelos tradicionales se ha tambaleado —afecta al liderazgo, a las mujeres, e incluso, a los niños. Se oyen nuevas voces, surgen nuevos valores. La sociedad afgana nunca volverá a ser la misma (AKBAR, 1986: 166).

En el caso de los refugiados afganos que huyeron a Pakistán entre 1979 y 1989, la principal metamorfosis del espacio consistió en cambios en la estructura espacial, tales como la urbanización de sus asentamientos. Los campos se hallaban mayoritariamente concentrados en las afueras de las principales ciudades. Esto se ha traducido en cambios básicos de las estructuras sociales y mentales de la población. En el momento del golpe de estado de 1978, el 85 % de la población afgana vivía de la agricultura. En Pakistán, los refugiados afganos no tenían acceso a la tierra, un hecho que no sólo trajo cambios en las profesiones o en los medios de vida de los afganos, sino que también cambió las mismas bases de la jerarquía social, el poder y la influencia, la alianza y la herencia, conceptos todos ellos muy unidos a la posesión de tierra (CENTLIVRES/CENTLIVRES-DEMONT, 1988). Otra transformación importante fue que el espacio se hizo heterogéneo, reagrupando diferentes parentescos, diferentes identidades étnicas y personas de diferentes orígenes. Esto trajo cambios significativos en sus relaciones culturales.

### **El vínculo emocional**

Aunque el desplazamiento no excluye la reapropiación de espacios, lugares y paisajes, las imágenes relacionadas con la tierra natal crean una especie de vínculo emocional.

En este caso, la situación de los niños refugiados es especialmente significativa. Estos niños están viviendo entre dos espacios liminales.

Uno sólo existe en los cuentos y en su imaginación aunque es su tierra natal. El otro existe en su realidad cotidiana en la forma de un país que no es el suyo. En el caso de los refugiados afganos en Pakistán, desde comienzos de 1990 en adelante, más del 30 % de los niños eran menores de 14. Nacieron en suelo pakistaní, y sabían de Afganistán únicamente lo que le contaban sus padres: la descripción de un paraíso terrenal mitificado o las historias de batallas y guerras. Hemos de recordar que lo «imaginario» es a menudo retrospectivo. Hay un retorno al pasado realizado donde las vidas estaban llenas de significados sociales. Son dichas relaciones con el pasado las que con más probabilidad permiten a los individuos percibir sus vínculos con el colectivo y con la historia más fácilmente. La interferencia de los criterios espaciales y temporales contribuye a una especie de mosaico en la constitución de las identidades y de las relaciones interpersonales. Para los emigrantes forzosos, esto crea un sentimiento de emigración constante a lo largo del tiempo, donde el presente se separa del pasado, y nada se percibe ya como patrimonio. Los niños afganos de los campos se sentían obligados a tener un fuerte apego a su desconocida tierra natal y se sentían culpables si se mostraban indiferentes o si se sentían más unidos a la tierra que les acogió. Cuando se les pedía que dibujasen algo importante o significativo para ellos, a menudo dibujaban escenas de guerra o campos de concentración tal y como se representaban en los manuales escolares ofrecidos por las ONGs y las organizaciones internacionales. La mayoría de ellos, aunque nacieron en los campos, se sentían viajeros y no eran felices en Pakistán porque sabían que su situación era temporal y que comenzarían «su vida real únicamente cuando pudiesen establecerse en un sitio definitivo». Estos niños veían su situación como refugiados a través de diversos medios. Pero la gran mayoría de los elementos de su identidad no provenían de sus sentimientos internos sino de los símbolos que les ofrecían los otros. El concepto de ser refugiado, tal y como lo entendían las organizaciones occidentales o internacionales, no era algo que existiese dentro de ellos, sino que provenía de los otros. Más que víctimas, más que un conjunto de individuos desarmados e indefensos aceptados conforme a las leyes humanitarias, los refugiados afganos podrían ser considerados como beneficiarios de la hospitalidad tradicional brindada por los pashtun pakistaníes con los que compartían sus orígenes culturales. Los refugiados afganos podían considerarse como un grupo organizado en busca de refugio temporal entre sus parientes. Las nociones tribales e islámica de ser refugiado implicaban una retirada táctica momentánea, antes del retorno y la reconquista (CENTLIVRES/CENTLIVRES-DE-MONT, 1988).

## El retorno a las tradiciones como mecanismo de defensa

Reintroducir tradiciones es un mecanismo de defensa utilizado para intentar reconstruir un vínculo entre el lugar de origen de una persona y el país anfitrión, y entre el pasado y el presente. Se pueden distinguir cuatro tipos de tradicionalismo.

1. *Tradicionalismo fundamental* que busca salvaguardar los valores y los modelos. Al principio del exilio, los hombres adoptaron o reforzaron la imagen física que la tradición islámica recomendaba: barbas y turbantes (CENTLIVRES/CENTLIVRES-DEMONT, 1988).
2. *Tradicionalismo formal* que pretende preservar las instituciones, los marcos socioculturales y una historia formalizada. Las prácticas de rituales o conmemoraciones religiosas pueden entrar dentro de esta categoría.
3. *El tradicionalismo de resistencia* que es un instrumento de rechazo. Por ejemplo, en Kabul, el régimen comunista había reducido la dote a una cantidad muy pequeña y el velo había sido prohibido. En el exilio, los *chadors* parecían más largos y oscuros que nunca y el tamaño de la dote llegaba a ser en algunos casos equivalente a los ingresos de varios años.
4. *Pseudo-tradicionalismo*, en el que se crean marcos tradicionales contruidos por uno mismo para dar sentido a la realidad confusa. Estos se usan para controlar una crisis imponiendo un aspecto familiar o tranquilizador.

La educación de las niñas en los campos de refugiados afganos entra dentro del pseudo-tradicionalismo. Era normal que se sacase a las niñas de la escuela tras finalizar el tercer año de estudios. Esto era así porque algunas familias consideraban que a dicha edad (unos 9 años) las niñas tenían que empezar el cumplimiento del *pardah* (reclusión), aunque la tradición no contempla tal hecho. La principal razón para esta retirada de las niñas del colegio se basaba en la preocupación de los padres por ser considerados buenos musulmanes por los extranjeros o pakistaníes.

## Consecuencias para el proceso de identificación

La identidad social en Afganistán no se basa en idea de nación y ciudadanía sino en un sentimiento de pertenencia tanto a una entidad supranacional, la comunidad islámica o *umma*, como a una infranacional, la comunidad regional, tribal o étnica (CENTLIVRES/CENTLIVRES-DEMONT, 1998).

El hecho de ser puestos en contacto con otras culturas o grupos rivales, e incluso de vivir en grupos diferentes de las anteriores comunidades de parentesco o vecindad, tuvo consecuencias ambiguas para la movilización de las identidades.

Por ejemplo, el Islam ha sido un factor vinculante importantísimo para los afganos, dado que, como nación, lo consideran como un santuario. En nombre del Islam, han llevado acabo su *jihad*. Para ellos, el Islam tiene un carácter nacional e incluso nacionalista. A pesar de que el concepto de *umma* (comunidad islámica) todavía sigue siendo muy importante, como se deduce de las continuas referencias a la solidaridad entre los países musulmanes y la afiliación a la fe islámica, la comunidad islámica parece estar dividida. El Islam se ha usado, al contrario que la *umma*, para la reconquista de un territorio muy particular. También en nombre del denominado Islam (pseudo-tradicionalismo) los talibanes han dirigido la reconquista de Afganistán hasta entonces en manos de los guerrilleros de Mujahideen.

En el caso de Afganistán, ha habido una cooperación creciente entre los refugiados a un nivel básico. A veces esto se ha producido entre grupos diferentes, independientemente de sus identidades étnicas o sus orígenes tribales. Han tenido lugar algunas bodas inter-étnicas. Los mismos refugiados han construido las *Madrassas* (escuelas religiosas) y otras instalaciones para satisfacer las necesidades de toda la población del campo y no sólo para el grupo con el que huyeron. Asimismo han expresado su disposición no sólo a regresar a sus aldeas determinadas, sino a Afganistán. La mayoría de los afganos, independientemente de sus orígenes, tenían su opinión sobre los asuntos nacionales y reclamaban su parte del poder nacional. Los no-pashtun empezaron entonces a luchar por el poder. El Talibán ha empezado a ser considerado como un movimiento pashtun.

Puesto que la zona de Peshamar es predominantemente *pathan* (nombre pakistaní para el pashtun), y la mayoría de los refugiados pertenecen también a la etnia pashtun, podríamos decir que culturalmente, la mayor parte de los afganos no-pashtun han adoptado algunos hábitos culturales propios de la tribu. Por ejemplo, el *purdah* (la reclusión femenina) y el *jirgah* (consejo tribal tradicional formado por los ancianos de cada grupo) los practican ahora tanto los pashtun como los no-pashtun. Esto ha tenido un efecto especial en las mujeres. Rodeadas de extraños en un país extranjero, practicaban el *purdah* de una forma más radical. Incluso las mujeres que nunca habían llevado un simple velo antes de la guerra, sentían la necesidad de respetar la reclusión y la disminución de su espacio vital. Las condiciones de vida en los campos fortalecieron la configuración de la sociedad tradicional afgana. A

diferencia de lo que generalmente se dice, los vínculos familiares no son menos importantes que antes. Esos vínculos han adoptado nuevos significados al igual que otros grupos de referencia han sido yuxtapuestos a la antigua autoridad predominante de parentesco. Ahora existen diferentes relaciones de solidaridad a un nivel base entre determinados grupos de tribus o identidades étnicas. Esto ha creado por primera vez, no sólo un sentimiento de pertenencia a un estado (en términos de aspectos externos o legales) sino a una nación (en términos de aspectos internos o legítimos).

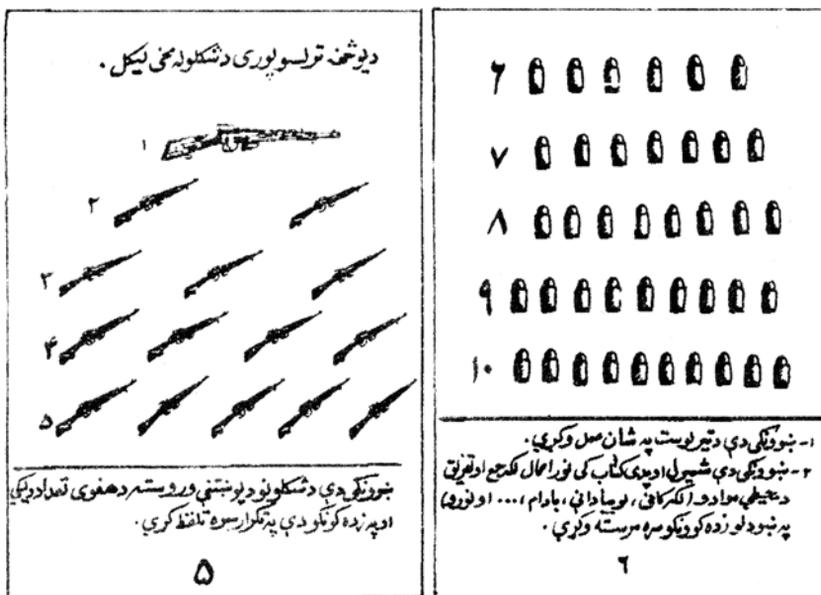
Dado que los afganos de diferentes identidades étnicas tienen una conciencia de pertenencia a la misma nación, todos luchan por obtener su parte del poder nacional, pero dentro de las fronteras del país. Nuevas divisiones se han unido a las antiguas. La mayoría de estos nuevos grupos son políticamente diferentes. Tienen orígenes diferentes, se identifican con diferentes grupos políticos y han ocupado diferentes posiciones durante la *jihad*, bien como refugiados o como luchadores. Incluso entre los refugiados, existen algunas tendencias a diferenciar entre los que abandonaron el país a principios de la guerra y los que se marcharon unos años más tarde. Los primeros reprochan a estos últimos su colaboración con el régimen de Kabul, mientras que los últimos reprochan a los primeros el haber entregado el país al enemigo.

La constitución de una nación afgana puede actualmente ser descrita como una comunidad de destino. Esto significa básicamente que la creación de sentimientos nacionales es el resultado de determinados acontecimientos no planeados, al menos de un proceso involuntario. El destino se puede usar aquí con dos significados distintos de la palabra; primero como «providencia», ya que dichos sentimientos han crecido sin esperarlo o sin ningún propósito intencionado. También puede usarse con el significado de «sino», dado que este proceso tendrá una influencia en el futuro del país y en los movimientos sociales, políticos y culturales que podrían surgir de esta situación.

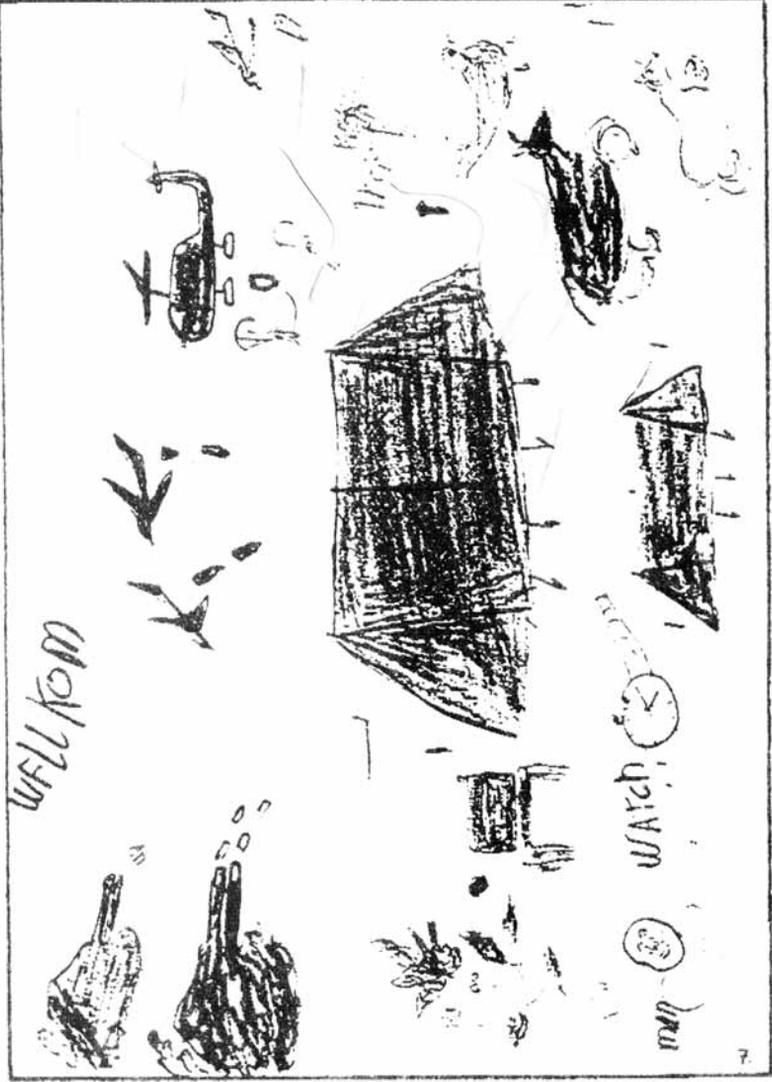
La revolución de Saur (1978) comenzó en un contexto político determinado. Desde el reinado de Hamid Rehman Khan (1880-1901) hasta el primer golpe de estado comunista (1973), el régimen de Kabul se limitaba a las ciudades y a los caminos. Los gobernantes locales eran los líderes reales y los luchadores tribales a menudo se oponían al gobierno central. La guerra ha generado un proceso de construcción de una nación. Pero se han polarizado varios sectores de la vida, como hemos observado, añadiendo nuevas divisiones a las ya existentes. La cultura política también ha sido desmantelada. La guerra, la cultura del kalashnikov y un modelo abstracto (instituciones en vez de gente) han sustituido las prácticas políticas basadas en principios culturales como

el clientelismo, la personalización de poder, la cercanía y la disponibilidad de los líderes cuando se les requería. Desde un punto de vista cultural, la guerra y el exilio han fortalecido las estructuras familiares y han hecho más sólidos algunos de los vínculos sociales internos. Este es también el caso del contexto del parentesco aunque todo esto ha creado una sociedad muy compleja. Esto muestra lo frágil que es la nueva sociedad afgana, puesto que son muchas las lógicas diferentes que están en juego dentro de ella.

Al observar la situación geo-estratégica de Afganistán y los discursos de las élites políticas, sería natural asumir que Afganistán está a punto de venirse abajo debido a las rivalidades étnicas y la polarización religiosa. El contemplar la misma situación a través de los ojos de las masas nos hace entender que la situación es demasiado compleja como para especular sobre el futuro del país. El antropólogo americano, Gregory Bateson (BATESON, 1977) observaba tres posibles reacciones en el caso de dicho contacto cultural. Los grupos se pueden fusionar, los grupos pueden ser eliminados y también es posible que la sociedad se haga más compleja al sobrevivir y aprender a vivir juntos todos los grupos



Extractos de un libro de texto en una escuela del partido de la resistencia.



Dibujo de un niño de 12 años en un campo de refugiados de Kacha Gari, Pesawar

en un proceso dinámico. Pensando en las teorías de Bateson aplicadas a la situación afgana, podemos concluir que las tres reacciones posibles se dan en la situación de Afganistán. La «pashtunización» del modo de vida puede interpretarse como la eliminación de algunas bases culturales determinadas. Sin embargo, la tercera reacción de la yuxtaposición y diversidades de polarizaciones es la que mejor se puede aplicar al contexto afgano. Ahora existen diferentes bases para un proceso de identificación. Los enfrentamientos presenciados entre las diferentes facciones de la población también podrían tener como objetivo el integrar a todos los grupos en una sociedad anteriormente gobernada por los pashtun, puesto que ahora todos reclaman su parte de poder nacional. Un proceso dinámico rara vez puede tomar un camino pacífico. Es probable que el desarrollo de los actuales acontecimientos en Afganistán conduzca a un aumento de la violencia. Hoy en día parece que la sociedad civil no está tomando parte en este juego. Podría ser entonces a este nivel base donde fuese posible encontrar una solución.

## Bibliografía

- AKBAR, A.S. (1986): *Pakistan society: Islam, ethnicity and leadership in South Asia*, Oxford University Press, Karachi.
- AUGÉ, M. (1994a): *Le sens des autres, actualité de l'anthropologie*, Fayard, París.
- AUGÉ, M. (1994b): *Pour une anthropologie des mondes contemporains*, Aubier, París.
- BADIE, B. (1995): *La fin des territoires, essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Fayard, París.
- BATESON, G. (1977) *Vers une écologie de l'esprit*, Seuil, París.
- CENTLIVRES, P.; CENTLIVRES-DEMONT, M. (1988): «The Afghan refugee in Pakistan: an ambiguous identity». En: *Journal of Refugee Studies*, vol. 1 (2), pp. 41-152.

## Lecturas adicionales

- BADIE, B. (1986): *Culture et Politique*, Economica, París.
- BADIE, B. (1999): *Un monde sans souveraineté, les Etats entre ruse et responsabilité*, Fayard, París.
- BALANDIER, G. (1985): *Anthropo-logiques*, Plon, París.
- CENTLIVRES, P. (1985): «Les tulipes rouges d'Afghanistan. Ancêtres, maîtres spirituels et martyrs dans une société musulmane». En: *Les Ancêtres sont parmi nous*, Musée d'Ethnographie, Neuchâtel, pp. 45-64.
- PIQUARD, B. (1988): «La métamorphose du champ culturel». En: *Les Nouvelles d'Afghanistan*, París, n.º 38.

- PIQUARD, B. (1992): «Voices from the Camps». En: *Horizons*, Lahore, n.º 293, vol. IV, pp. 2-5.
- PIQUARD, B. (1993): «Voices from the Camps (II)». En: *Horizons*, Lahore, n.º 559, vol. IV, pp. 10-12.
- SKOWRONSKI, J.J.; CARLSTON, D.E. (1987): «Social judgment and social memory: the role of cue diagnosticity in negativity, positivity and extremity biases». En: *Journal of Personality and Social Psychology*, 52, pp. 689-699.
- SNYDER, M.; URANOWITZ, S. (1978): «Reconstructing the past; some cognitive consequences of person perception». En: *Journal of Personality and Social Psychology*, 36, pp. 712-722.

# **Sociedades multiculturales y pluralistas: conceptos y modelos**

Kirsti Häkinnen

En este capítulo, analizo tres modelos de sociedades pluralistas y multiculturales desarrolladas por REX (1997) y KUPER (1997). Estos son el modelo «conflicto» del pluralismo cultural, el modelo «equilibrio» del pluralismo cultural, y el modelo de Rex de una sociedad multicultural. Al final del capítulo examino brevemente la reciente Ley de Inmigración Finlandesa a la luz de estos modelos.

## **El modelo «conflicto» del pluralismo cultural**

REX y KUPER construyeron el primer modelo de pluralismo cultural basándose en los estudios antropológicos clásicos de FURNIVALL (1939) y SMITH (1965) en dos sociedades coloniales: Indonesia y las Antillas británicas. Estos estudios describen sociedades plurales bajo la dominación colonial. No obstante, también podemos considerar si el modelo desarrollado por Rex y Kuper podría aplicarse a las sociedades contemporáneas, donde un grupo impone claramente un monopolio de poder sobre los otros.

En primer lugar, una característica típica de la sociedad pluralista en este modelo es la diversidad cultural y la división social. El pluralismo cultural ha sido también definido en otras ocasiones como diversidad étnica plural; comúnmente se reconoce que existe diversidad cultural y étnica en casi todos los 190 estados nación soberanos del mundo (GUNDARA/JONES, 1992; KEGLEY/WITTKOPF, 1995). Esta diversidad generalmente hace referencia a dos grupos: los pueblos indígenas, y las minorías étnicas, que a menudo son tan difíciles de distinguir entre sí. Los etnolingüistas han usado las lenguas habladas para calcular que los habitantes del mundo pertenecen a 6.000 culturas diferentes; entre

4.000 y 5.000 de ellas son indígenas. La diversidad étnica plural es en verdad patente en países como Indonesia, donde se han identificado 670 lenguas dentro de las fronteras del país.

En este modelo conflicto, las diferentes comunidades étnicas coexisten como segmentos diferentes dentro de la misma unidad política, reprimidas por un grupo dominante. Cada segmento puede tener su propia ética comunitaria y casi un conjunto completo de instituciones a cargo de los ámbitos de la vida doméstica, la religión, el derecho, la política, la economía y la educación. De hecho, estas secciones subordinadas constituirían sociedades distintas si no estuviesen unidas por la institución política del estado. El pluralismo cultural en sí mismo necesita por lo tanto el control ejercido por un grupo sobre los otros como requisito previo para el mantenimiento de la estructura social de la sociedad. Es necesaria una normativa, porque las relaciones entre las secciones étnicas se caracterizan por una lucha continúa por el poder, más que por los valores que compartan y las motivaciones comunes que posean (KUPER, 1997; REX, 1997).

Otra característica de la sociedad pluralista es la rígida y jerárquica estructura social que dicta las relaciones entre los grupos étnicos. Dado que los grupos reprimidos no están probablemente demasiado dispuestos a mantener una estratificación social y política desigual, es necesario que el estado ejerza su poder promoviendo un sistema de castas, el imperio de la ley, el nacionalismo y el federalismo. Las desviaciones del *status quo* pueden conducir a agitaciones políticas y finalmente a conflictos violentos. La necesidad de una normativa impuesta por la fuerza aumenta considerablemente en aquellas sociedades en las que el grupo dominante es también una minoría cultural. El orden social jerárquico también se aplica a las relaciones raciales siempre que las diferencias raciales sean significativas —una mayor uniformidad cultural en una sociedad disminuye generalmente el carácter jerárquico de las relaciones raciales. Esta estratificación étnica puede, sin embargo, ser considerada también como la base para una ideología racista, dado que legitima el dominio de una sección étnica sobre el resto (KUPER, 1997; REX, 1997).

En tercer lugar, se deduce de lo anterior que la integración en las sociedades plurales no es voluntaria, sino que más bien se basa en una coacción o presiones económicas externas. Puesto que las secciones funcionan obviamente por separado en sus diversos ámbitos comunitarios, son incapaces de compartir una voluntad común como base para la cohesión social. Esta voluntad común que deriva de la homogeneidad cultural y de las relaciones funcionales de las instituciones comunes es una condición previa para las formas democráticas de gobierno. Cuando una sociedad carece de una voluntad común y por lo tanto no existe

una posibilidad para el consenso, está mucho más regulada por la interdependencia económica que une a las comunidades por medio del mercado de divisas (KUPER, 1997).

Como afirma KUPER (1997), este modelo de pluralismo cultural se aplicaría presumiblemente sólo poco después del establecimiento de una sociedad plural por medio de la conquista. También pone de relieve el elemento subjetivo y relativo del pluralismo cultural: que la importancia de las diferencias culturales puede oscilar con la tan variable situación política. ADAM (1992) también llega a una conclusión similar sobre el tema al afirmar que una lengua común y una religión compartida no garantizan necesariamente la inclusión, incluso en el caso de gente con los mismos orígenes étnicos. En la historia mundial, encontramos numerosos ejemplos de atrocidades cometidas contra miembros del mismo grupo afín. Así, la inclusión en un grupo específico puede ser una consecuencia tanto de las circunstancias políticas e históricas como de la preferencia por un grupo afín ante otro que no lo es. Además, la identidad cultural también desempeña diferentes papeles en el cambio de las circunstancias sociales e históricas. Por ejemplo, es interesante apreciar como en Estonia, la antigua represión soviética condujo a un nuevo renacimiento cultural colectivo como acto de resistencia. El pueblo que durante años se había visto obligado a ocultar su identidad nacional y étnica como estonios, recobró su soberanía con la llamada «Revolución del Canto» en el año 1991. Otros ejemplos similares de nacionalismo étnico en Europa del Este también demuestran que es muy probable que el patriotismo forzado fracase como base para la estructura social y política.

## **El modelo «equilibrio» de las sociedades pluralistas**

Según KUPER (1997), este modelo presenta un tipo optimista e ideal de sociedad pluralista, donde la cohesión del grupo crea condiciones favorables para un gobierno democrático. La democracia tiende a asociarse con el pluralismo de tal modo que allí donde el pluralismo social es fuerte, el gobierno democrático y la libertad también coinciden (KORNHAUSER, 1960). No obstante, a la luz de las últimas noticias sobre agitaciones políticas llegadas de Indonesia y la antigua Yugoslavia, esta relación parece aún cuestionable.

En este modelo, las relaciones étnicas ya no se basan únicamente en la lucha por el poder y la dominación entre secciones, sino en la libertad de los individuos a elegir entre diferentes lealtades de grupo. Son los mismos grupos o asociaciones los que ahora tienen que competir por conseguir la afiliación de los miembros de la sociedad. Los grupos están

mejor organizados y son más estables; también actúan como intermediarios entre el estado nación y los ciudadanos. Los partidos políticos son la contrapartida de los rigurosos segmentos étnicos del primer modelo. Estos partidos también constituyen el gobierno democrático, en el que el poder se divide de acuerdo a los resultados electorales. Otro rasgo de este tipo de sociedad es que el pluralismo también forma la base para la estructura de la autoridad: requiere que los ámbitos legislativo, ejecutivo, judicial y administrativo estén separados entre sí. Esto, a su vez, requiere de un sistema de controles constitucionales para impedir que el poder se concentre en las mismas manos, que era el caso del modelo anterior (KUPER, 1997; KORNHAUSER, 1960).

Sin embargo, la existencia de asociaciones múltiples no es en sí misma una base adecuada para constituir una sociedad pluralista. Las asociaciones étnicas, por ejemplo, pueden ser sumamente inclusivas al exigir a sus miembros un compromiso con ciertas tradiciones culturales y valores comunitarios. Recientemente, ha surgido incluso la cuestión de si las asociaciones étnicas de hecho amenazan la existencia del estado soberano. KEGLEY y WITTKOPF (1995), por ejemplo, afirman que el incremento de movimientos etnonacionales refleja a escala mundial la tendencia de los individuos a identificarse primeramente con su respectivo grupo etnonacional y sólo después con el estado. Este denominado «cuarto mundo» se hace cada vez más transnacional, obteniendo así mayor relevancia en la política internacional. Sin embargo, es poco probable que estos movimientos prevalezcan sobre los estados existentes, dado que aunque sus miembros comparten los mismos orígenes étnicos y tradiciones culturales, sus sistemas de creencias son a menudo diferentes y coincidentes sólo en parte.

Las afiliaciones múltiples son por lo tanto otra condición previa para la integración social en el segundo modelo de sociedades pluralistas. Los individuos se comprometen con varios grupos a la vez, promoviendo así la diversidad de intereses y conteniendo las lealtades exclusivas. Aunque el compromiso con los valores comunes es la piedra angular de la integración, es difícil llegar a un acuerdo sobre dichos valores, puesto que los estándares de valores varían considerablemente entre actores distintos (KORNHAUSER, 1960; KUPER, 1997).

Como he mencionado anteriormente, este modelo ofrece una imagen muy optimista de las relaciones de grupo en el seno de una sociedad. Sus defensores provienen principalmente de América, donde la ideología del crisol ha fomentado la fusión de los inmigrantes blancos de diferentes orígenes. Otra cuestión es por qué la misma ideología no ha funcionado también con los negros o con los indios americanos. Con respecto a estos últimos, ADAM (1992) nos ofrece una explicación, de acuerdo con la cual

la integración social en estados poliétnicos como los Estados Unidos, Canadá y Australia es voluntaria, pero también es producto de una conquista histórica, donde los Primeros Pueblos de la Nación fueron destruidos o marginalizados para siempre. Los estados colonizadores de occidente han estado ejerciendo de hecho un colonialismo de bienestar, que no difiere mucho en términos morales de la represión estatal.

## Un modelo de sociedad multicultural

El último de los tres modelos que deseo presentar es un modelo de sociedad multicultural creado por REX (1997). Una de sus principales diferencias con los modelos anteriores es que hace una clara distinción entre los dominios público y privado. Basándose en esta división, KUPER encuentra cuatro posibilidades de sociedad multicultural (p. 208).

1. Primero, una sociedad es unitaria en el dominio público; sin embargo, a la vez fomenta la diversidad en el ámbito privado o comunitario. Esta posible sociedad también refleja el ideal de multiculturalismo, que se ajusta a la igualdad de oportunidades.
2. En segundo lugar, una sociedad es unitaria en el dominio público y podría imponer también la unidad de la práctica cultural en el ámbito privado y comunitario. Este sería el caso de la política de asimilación francesa con respecto a los inmigrantes procedentes de Argelia, como la política de asimilación alemana en el caso de los *Gastarbeiter* (trabajadores invitados, en alemán) turcos. ADAM (1992) también defiende la idea de que este tipo de integración sumisa exigirá que los recién llegados se integren en la sociedad anfitriona según sus propias condiciones, perdiendo así toda su identidad original;
3. En tercer lugar, una sociedad permite «la diversidad y derechos diferenciales para los grupos en el dominio público y también favorece e insiste en la diversidad de la práctica cultural por parte de los diferentes grupos». Puesto que se dice que este caso, por ejemplo, se aplica al sistema de apartheid sudafricano, es necesario advertir que NO se puede confundir este tipo de sociedad con el ideal de sociedad multicultural;
4. Por último, una sociedad tiene «diversidad y derechos diferenciales en el terreno público aún cuando exista una unidad considerable de práctica cultural entre los grupos». Este modelo se asemeja a la situación que se vivió en el sudeste de Estados Unidos, antes de la influencia del movimiento de derechos civiles.

¿Cómo se distinguen entonces los dominios público y privado entre sí? El desarrollo de las instituciones sociales europeas se ha caracterizado por la liberación de los sistemas económico, político y jurídico de los valores tradicionales, siendo el último sustituido por la «cultura cívica». Esta nueva base de valores incluye formas abstractas de ética, religión y derecho público, y es necesaria para que el dominio público funcione bien en una sociedad cada vez más impersonal. A la vez, se permite que la ética tradicional y los valores comunitarios sigan existiendo en el dominio privado, siempre que no dificulten el funcionamiento de las instituciones sociales. El papel del dominio privado es igualmente importante, aunque sus funciones han cambiado: ahora desempeña el papel principal de socializar a los individuos en las comunidades, a la vez que les ofrece estabilidad psicológica en la formación de sus propias identidades. Así, Rex continúa diciendo, «el multiculturalismo en el mundo moderno implica, por una parte, la aceptación de una única cultura y de un único conjunto de derechos individuales que gobiernan el dominio público y una variedad de culturas tradicionales en los ámbitos privados, tanto doméstico como comunitario» (p. 210).

Un análisis más detallado nos ilustra la estructura de los dominios público y privado. El primero se compone de tres instituciones: el derecho, el sistema político y la economía. En el terreno del derecho el ideal de sociedad multicultural y cultura cívica asume la igualdad de los individuos ante la ley y también la incorporación en la sociedad de todos los individuos y grupos en igualdad de condiciones, mientras que en las sociedades plurales los diferentes grupos son incorporados de diferente forma. En la política, una sociedad multicultural permite a todos sus miembros acceso en igualdad de condiciones al poder político a través del voto y por otros medios. Como he descrito anteriormente, una característica común de las sociedades plurales es un sistema político impuesto más que el derecho a contribuir en la toma de decisiones políticas. El tercer componente del dominio público, la economía, se caracteriza por una ética abstracta que dicta las reglas para las negociaciones pacíficas. La última institución en esta estructura es aquellas formas de educación relativas a la selección, la transmisión de capacidades y el mantenimiento de la cultura cívica. Como elementos de la esfera pública, estas cuatro instituciones deberían garantizar que ningún individuo o grupo tenga más o menos derechos para operar en una sociedad debido a su identidad étnica (REX, 1997).

Una cuestión interesante que sugiere REX (1997) es si, en los estados de bienestar, el dominio público se ha extendido para abarcar muchas de las funciones que anteriormente pertenecían al ámbito comunitario. ¿Pretenden los estados de bienestar de hecho conseguir la lealtad

de sus ciudadanos ofreciéndoles, aparte de derechos políticos y jurídicos, un conjunto importante de derechos sociales? ¿Traslada la disposición socialista del bienestar familiar la identificación individual primaria gradualmente del ámbito comunitario al estado en sí mismo?

Las funciones del dominio privado incluyen la educación moral, la socialización primaria y la transmisión de creencias religiosas. En las comunidades inmigrantes, la función más importante de estas es la socialización primaria, que a menudo implica un clan familiar de miembros del mismo origen fuera de las fronteras nacionales. Esta red de lazos comunitarios ofrece a sus miembros una fuente de identificación y seguridad en una sociedad impersonal. Otras funciones de estos grupos afines transnacionales son el aliviar el aislamiento social de sus miembros, el ayudar a sus miembros a afrontar problemas morales y sociales, y el defender sus derechos del mismo modo que los sindicatos. La última responsabilidad es de hecho la más interesante, dado que también sugiere que los movimientos étnicos pueden ser interpretados en términos de lucha de clases. Una cuestión importante a discutir en el futuro es si el diálogo y el conflicto entre culturas pueden constituir la base de una nueva sociedad multicultural del mismo modo que la lucha de clases ha contribuido a crear la estructura social de la sociedad moderna (REX, 1997).

## **La nueva Ley de Inmigración Finlandesa**

A nueva Ley de Inmigración Finlandesa (2000) es especialmente relevante en este debate, dado que reconoce oficialmente los derechos de los inmigrantes a participar en los ámbitos económico, político y social de la sociedad. La nueva ley divide la implementación de la política de integración en tres niveles: nacional, municipal e individual. En el nivel nacional el mayor cambio es el establecimiento de una Comisión Asesora para las Relaciones Étnicas (ETNO). Este órgano administrativo transversal incluye una amplia representación de inmigrantes y pretende iniciar un trabajo complementario en temas relativos a la discriminación. También ayuda a diferentes ministerios en el desarrollo y planificación de políticas de refugiados e inmigración, a la vez que impulsa la cooperación entre las autoridades y las organizaciones cívicas en lo que se refiere a temas de inmigración. En el ámbito nacional, el Estado está obligado por ley a apoyar la integración de distinta formas:

- ofrecer alojamiento a los inmigrantes;
- fomentar la integración de los niños y la gente joven;
- formar a los inmigrantes adultos;

- tomar medidas que fomenten el empleo;
- ofrecer servicios sociales y sanitarios;
- apoyar la unidad familiar;
- mantener viva su lengua madre y su cultura;
- ofrecer servicios de interpretación y traducción; y
- ofrecer a los inmigrantes oportunidades para participar en la toma de decisiones e introducir temas relacionados con sus vidas (TUOMARLA, 1998).

Como indica esta lista, la incorporación en la sociedad finlandesa no exige que los inmigrantes abandonen su propia identidad cultural, tradiciones o lengua. Este principio se pone de relieve en el Boletín de Inmigración, publicado por el Ministerio de Trabajo, donde se afirma que aunque la adopción de la lengua finlandesa y las reglas sociales es una condición previa para una integración satisfactoria, supone una ventaja para nuestra sociedad y para los inmigrantes que viven aquí el que puedan mantener su lengua nativa y su cultura. El gobierno fomenta la integración de los inmigrantes en base a los derechos básicos de la población garantizados por la constitución, la pertenencia a la sociedad en igualdad de condiciones y la responsabilidad activa de los inmigrantes en la nueva fase de la vida... La base es el tratamiento igualitario de la sociedad en todos los niveles de la población (TUOMARLA, 1998).

Esta declaración normativa podría reflejar el ideal de multiculturalismo presentado anteriormente, puesto que se ajusta a la igualdad de oportunidades en el dominio público y el derecho a mantener la cultura y la lengua propias del individuo en el terreno privado. Dado que la nueva ley traerá muchos cambios en la situación de los inmigrantes y refugiados, merece una consideración aparte y más detallada. También es importante considerar la situación de las minorías nacionales en la sociedad finlandesa.

## Bibliografía

- ADAM, H. (1992): «Ethnicity, nationalism and the State». En: *Beyond multicultural education: international perspectives*, ed. K.A. MOODLEY, Detselig, Calgary, Alberta, pp. 14-22.
- FURNIVALL, J.S. (1939): *Netherlands India*. Cambridge University Press, Cambridge.
- GUNDARA, J.; JONES, C. (1992): «Nation states, diversity and interculturalism: issues for British education». En: *Beyond multicultural education: international perspectives*, ed. K.A. MOODLEY, Detselig, Calgary, Alberta, pp. 23-39.
- KEGLEY, C.W. JR.; WITTKOPF, E.R. (1995): *World politics: trend and transformation*. 5.ª edición. St. Martin's, Nueva York.

- KORNHAUSER, W. (1960): *The politics of mass society*. Routledge and Kegan Paul, Londres.
- KUPER, L. (1997): «Plural societies». En: *The ethnicity reader: nationalism, multiculturalism and migration*, ed. M. GUIBERNAU and J. REX, Polity, Cornwall, pp. 220-228.
- REX, J. (1997): «The concept of a multicultural society». En: *The ethnicity reader: nationalism, multiculturalism and migration*, ed. M. GUIBERNAU and J. REX, Polity, Cornwall, pp. 205-220.
- SMITH, M.G. (1965): *The plural society in the British West Indies*. University of California Press, Berkeley y Los Angeles.
- TUOMARLA, I. (ed.) (1998): *Migration bulletin: the migration affairs of the Ministry of Labour*. [www.mol.fi](http://www.mol.fi).



# **Desarrollo de la seguridad y la democracia entre las culturas europeas en conflicto: reflexiones sobre el papel de la OSCE en Bosnia y Herzegovina<sup>1</sup>**

Robert C. Hudson

Desde finales de la Guerra Fría, hace una década, la cuestión de la seguridad y la defensa en Europa y sus alrededores, ha sufrido un cambio radical, por el cual el riesgo de conflictos «intraestatales» más que de conflictos «interestatales» ha aumentado substancialmente. Con respecto a Europa del Este y Central, y en especial los Balcanes, parece haber varias razones para ello. En primer lugar, las tensiones internas se han visto impulsadas por las diferencias culturales, por las cuales las minorías étnicas, al verse perseguidas, han deseado una mayor autonomía e independencia. A veces, han recurrido a la resistencia pacífica para lograr esto. Observen, en particular, la situación de la minoría étnica húngara en Rumania, y la de los albanos-kosovares en la República Federal de Yugoslavia (FRY) a principios de la década de los 90. En ocasiones, el estado de tensión entre las diferentes culturas, que se ha manifestado en actos de violencia esporádicos, ha desembocado en un

---

<sup>1</sup> La versión original de este artículo fue presentada en la Universidad de Deusto el mismo día que la OTAN decidió aceptar incluir a Polonia, Hungría y la República Checa, dos semanas antes del comienzo de la campaña de bombardeos de la OTAN contra Yugoslavia y cinco meses antes del segundo conflicto checheno. Uno de los puntos señalados en el artículo original era que la OSCE estaba siendo sacrificada para salvar la reputación de la OTAN. Esta idea ha sido retomada por Noam CHOMSKY (1999), Michael IGNATIEFF (2000), y Tariq ALI y Diana JOHNSTONE (2000). La diferencia clave es que si bien estos autores fechan la «traición» de la OSCE a la decisión de nombrar al diplomático americano William Walker como jefe de la Misión de Verificación de Kosovo (KVM) en octubre de 1998 y su subsecuente reacción ante la masacre de Račak en enero de 1999, yo fijo el comienzo del declive de la confianza en la OSCE en el desarrollo de las elecciones en Bosnia-Herzegovina (BIH) en septiembre de 1998. Aunque he introducido pequeños cambios en este artículo, he decidido no cambiar la mayoría, puesto que refleja el pensamiento sobre los Balcanes en aquel momento, que aún sigue siendo sólido.

conflicto a gran escala. Claros ejemplos de esto son la guerra eslovena de secesión de Yugoslavia en 1991; las guerras serbo-croatas entre 1991 y 1995 y las guerras en Bosnia y Herzegovina (BiH) entre 1992 y 1995. Entretanto, un nuevo conflicto se estaba gestando en la región de la República Federal Yugoslava conocida por los serbios como Kosovo-Metohija y por los albaneses como Kosova. Hace un año, aquí el presente afirmó que en la creciente crisis de Kosovo, una solución más drástica sería que el KLA (Ejército de Liberación de Kosovo) llevase a cabo un alzamiento armado, puesto que existían bastantes armas ligeras llegadas clandestinamente a la región y los insurgentes podrían ser capaces de sobrevivir frente a una ofensiva serbia suficiente tiempo como para impulsar el respaldo exterior (HUDSON, 1999, pp. 71-79). Podríamos haber pensado cínicamente que lo que los kosovares necesitaban era una especie de masacre o atrocidad que tuviese un impacto galvanizador en los medios de comunicación occidentales y en la comunidad internacional, como la tercera masacre del mercado de Markale en Sarajevo el 28 de agosto de 1995. Fue de hecho este incidente lo que llevó a la OTAN a iniciar una campaña de ataques aéreos sobre la República Srpska. En cierto momento se creyó que esta derrota de los serbios fue lo que les condujo a la mesa de negociaciones de Dayton, Ohio, poniendo así punto y final a la guerra en BiH. (De hecho, en retrospectiva, podemos afirmar que fue la ofensiva croata contra Krajina en agosto de 1995 lo que condujo a las Conversaciones de Paz de Dayton, no los bombardeos de la República Srpska por parte de la OTAN).

En aquel momento, apenas nos dimos cuenta que la revelación por parte de los medios de comunicación de la masacre de Račak en Kosovo el 15 de enero de 1995, pondría en marcha el tren de los acontecimientos que llevó a la OTAN a atacar la República Federal Yugoslava, dos semanas después de presentar mi primera versión de este artículo. Este fue el primer conflicto de la OTAN en Europa desde su formación, hace cincuenta años, en 1949.

Al examinar el carácter cambiante de los temas de seguridad y defensa durante la primera década de la transición europea, entra en juego otro factor, y es que, como sucede con tanta frecuencia en Europa del Este y Central y en los estados sucesores de la antigua Unión Soviética, las endebles estructuras políticas nacionales resultaron incapaces de mediar ente las agrupaciones políticas, puesto que la mayoría de los gobiernos en estas regiones había perdido ya su legitimidad para finales de los 80 y principios de los 90.

Además, puesto que las fronteras estatales en toda Europa rara vez han coincidido con las agrupaciones nacionales, cuando o si un grupo étnico se sentía amenazado, entonces sus vínculos con un estado ami-

go y vecino podrían desembocar en un conflicto interestatal. Aquí nos adentramos en el ámbito del irredentismo y la naturaleza y papel de los estados matriz, temas que jugaron un papel tan importante en el equilibrio de la política de poder en la Europa del siglo XIX y en la Europa de antes de la Segunda Guerra Mundial. Los conflictos culturales en la «antigua» Yugoslavia ofrecen los ejemplos más claros de estas cuestiones, por ejemplo en lo que respecta a la posición de las minorías étnicas serbias en Croacia, Kosovo, Voivodina y BiH, a las que les atrajo la idea de crear una Serbia «Mayor» o a los miembros cada vez más politizados de la población albanesa de Kosovo, quienes podrían buscar crear una «Albania Mayor» apelando a la República de Albania como matriz y uniéndose a las poblaciones minoritarias albanesas en Macedonia, Montenegro, Grecia y Sandzak en Serbia (ver HUDSON, 1999). Obviamente tales sucesos podrían debilitar seriamente la seguridad europea, tanto dentro de la región del sudeste de Europa como fuera de ella.

Antes de centrarnos en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en BiH, y dada la naturaleza tan variable de la seguridad europea, podríamos considerar por un momento los desafíos a los que se enfrentan las principales organizaciones para la seguridad de la comunidad internacional, principalmente: la Unión Europea Occidental (WEU, en sus siglas en inglés), la Política Común Exterior y de Seguridad (CFSP o PCES, en sus siglas en español) y Eurocorps.

Desde una perspectiva europea y en relación a la posición de la Unión Europea en la escena internacional, parecía que el tema más importante a principios de la década de los 90 era que Europa demostrase al mundo, y en particular al Congreso de los Estados Unidos, que era capaz de asumir la responsabilidad de las cuestiones relativas a su propia seguridad y defensa. Sin embargo, al parecer esto falló debido al gran número de guerras y conflictos que se desataron en el sudeste de Europa durante el período que va de 1991 a 1995.

El problema puede explicarse mejor mediante el hecho de que cuando la crisis yugoslava alcanzó su punto más crítico en 1991, no existía ninguna política común sobre las medidas a adoptar. Por ejemplo, Grecia era más considerada hacia Serbia (aliada tradicional de Gran Bretaña y Francia) que el resto de los países de la UE. Esto en parte se debía al hecho de que los griegos y los serbios son co-religionistas ortodoxos. La mayoría de los estados europeos, que siguieron la Conferencia de Londres sobre Yugoslavia en 1990, deseaban mantener Yugoslavia como estaba y no querían que el país se desintegrara. No deberíamos olvidar que la república federativa socialista (1945-1991) trajo la estabilidad a una región, que conformada por pueblos dispares, ha sido conocida durante mucho tiempo por su potencial para la inestabilidad. El

proyecto yugoslavo había tenido éxito. Cualquier intento por desestabilizar Yugoslavia podía únicamente desembocar en el desastre. Además, desde el punto de vista de las relaciones internacionales, se da generalmente una resistencia a cambiar. Únicamente Alemania discrepó, al reconocer la independencia y la soberanía croatas y eslovenas en el verano de 1991. La opinión alemana estaba en la cresta de un espíritu de autodeterminación tras la reunificación de las dos Alemanias después de noviembre de 1989. Asimismo, existía un importante distrito croata en Alemania, y aunque no hubiese nada más, todavía existían restos de aquella compasión por Croacia y Eslovenia de tiempos de la Primera Guerra Mundial, y por Austria-Hungría y la NDH (Estado Independiente de Croacia, 1941-45), que había sido poco más que un estado títere del Tercer Reich. Podríamos también afirmar que quizás el gobierno alemán, en comparación con otros estados occidentales, había evaluado mucho mejor la potencial amenaza que el Presidente Milošević y el discurso nacionalista serbio representaban para la estabilidad en los Balcanes.

Asimismo, las Comunidades Europeas no tenían un ejército común, y ninguna de las operaciones militares o políticas que se llevaron a cabo más tarde dependían de la cooperación y colaboración intergubernamental. Para cuando se firmó el Tratado de Maastricht, la seguridad y la defensa habían entrado claramente en la agenda europea, como parte de la Política Común Exterior y de Seguridad. La idea era que la Unión Europea Occidental y Eurocorps deberían convertirse en el filo de dicha política. Sin embargo, la WEU había logrado poca cosa durante las guerras yugoslavas. Lo ideal sería que hubiese podido tener más peso para proteger las rutas de ayuda en BiH, pero esto no fue así puesto que la ONU ya estaba manejando las cosas sobre el terreno. Además, cuando se le ofreció la misión de controlar el bloqueo naval en el Adriático, la WEU perdió pronto el control ante los Estados Unidos y los estados no pertenecientes a la Unión. Respecto a este tema, Michael Ignatieff señala que la ONU, desacreditada por Srebrenica, no jugó ningún papel en la Misión de Verificación de Kosovo (KVM) en 1998-99 (IGNATIEFF, 2000, p. 17). CHOMSKY (1999, p. 41) añade que el objetivo de la administración de Clinton era que la OTAN actuase con independencia de la ONU, como lo demostraron claramente los acontecimientos de marzo de 1999.

Todo lo que la UE parecía ser capaz de hacer era enviar observadores diplomáticos (Misión de Observación de la Comunidad Europea —más tarde sustituida por la OSCE) para observar la limpieza étnica que tenía lugar en la zona. Entretanto, las fuerzas de la ONU llevaron a cabo operaciones de paz en BiH, una tierra en la que no existía la paz, y velaron por «zonas de seguridad» que no eran seguras, como Srebrenica, don-

de en 1995 las tropas del pequeño contingente holandés tuvieron que hacerse a un lado para dejar paso a los soldados del Ejército Serbo-Bosnio (BSA), bajo la dirección del General Ratko Mladić, que perpetraron la peor masacre en Europa desde 1945.

La OTAN, tras los acontecimientos que tuvieron lugar entre 1989 y 1991, tenía que replantearse su posición en el orden mundial. Aunque originariamente había sido creada para defender a Occidente de la agresión soviética y el rearme alemán, ahora se había visto involucrada en operaciones destinadas a mantener y hacer cumplir la paz, y a expandirse y actuar fuera de la zona europea y del Atlántico norte. Mientras tanto, en 1991 y 1992, existían preocupaciones, no sólo por la dirección que la OTAN estaba tomando, sino por si la organización seguiría existiendo o no. La OTAN también fue objeto de críticas por no conseguir responder de forma eficaz a los conflictos originados en los estados sucesores de la antigua Yugoslavia. Puesto que ya no parecía existir ninguna amenaza importante para Occidente, se alegó que la ampliación de la OTAN se había hecho innecesaria y que la OTAN podría ser incluso sustituida o reforzada por la OSCE. Pero esto no explicaba por qué la mayoría de los países de Europa Central y del Este (CEE) querían entrar a formar parte de la OTAN y no les interesaban otras posibles alternativas como la WEU.

En Europa existían dudas sobre la disposición de los Estados Unidos a mantener un compromiso a largo plazo con la seguridad y defensa europeas. Esto se hizo obvio tras la Guerra del Golfo y en el modo en que los Estados Unidos se mantuvieron al margen de las guerras yugoslavas antes de 1994, fuera aparte de la participación americana en las operaciones navales de la OTAN en el Adriático y el bloqueo de la WEU a la entrada de armas en Bosnia. A los Estados Unidos le preocupaban obviamente los peligros de la «lentitud de la misión» una vez que su reputación había sido seriamente dañada durante la crisis de Somalia. Sin embargo, tras la masacre del mercado de Sarajevo en agosto de 1995, la implicación de los Estados Unidos y de la OTAN en BiH cambió. Muchos comentaristas presenciales, incluyendo a este servidor, han reseñado la importancia de la contribución de las tropas americanas a las operaciones de paz de la IFOR/SFOR en BiH desde los Acuerdos de Paz de Dayton, por no decir nada de la implicación de los Estados Unidos en las operaciones de paz en la antigua República Yugoslava de Macedonia (FYROM) desde 1993.

Otro problema ha sido la relación entre la OSCE, la OTAN, la WEU, el Consejo de Europa y la ONU. En el proceso de intentar forjar un sistema de seguridad europea basado en las denominadas instituciones «interlazadas» se ha dado una tendencia a crear un «interbloqueo»

(HYDE-PRICE, 1998, p. 36). Por ejemplo, los detractores de la OTAN han argumentado que ésta podía ser sustituida por una OSCE con auto-ridad y que la UE podía ofrecer una mejor integración económica y política de los estados de la CEE con Occidente. Pero de lo que no se han dado cuenta es que los mismos estados de la CEE preferían entrar a formar parte de la OTAN antes que de cualquier otra iniciativa y organización europea, como la WEU o Eurocorps, en su intento por mejorar su seguridad en la región y por unirse a la UE y a la OSCE para así entrar a formar parte de la corriente europea. Esto quedó demostrado con la carrera en la región por entrar en la Asociación por la Paz de la OTAN (PfP), y con la entrada de los primeros estados de la CEE, Polonia, la República Checa y Hungría, en marzo de 1999. De nuevo, sin embargo, deberíamos ser cautos al aceptar demasiado fácilmente la idea de una OSCE con mayores poderes como principal organización dentro del marco de la seguridad europea que pudiese funcionar como una alternativa viable a la OTAN. Aunque la mayoría de los 200 observadores que trabajaron en Kosovo en la KVM tenían antecedentes militares, esto no significa que la OSCE debería ser considerada como una especie de fuerza policial internacional —¡para eso ya existe la IPTF (Fuerza Internacional de Policía)! Como ya había comentado anteriormente Robert Frowick, representante en aquel momento de la OSCE para la misión de BiH con base en Sarajevo, a la publicación *Transition* (noviembre 1996):

[La] OSCE únicamente puede desplegar instrumentos diplomáticos, reglas y normativas, no tropas para salir y arrestar a gente. No tenemos un ejército, no tenemos una fuerza de policía... Los arrestos reales y el enjuiciamiento de criminales de guerra los tienen que hacer aquellos que no tienen tropas ni fuerzas de la ley y el orden (URBAN/BASAL, 1996, pp. 54-55).

El objetivo de la KVM había sido garantizar que el Ejército Yugoslavo permaneciese en sus cuarteles mientras el KLA permanecía en las montañas; es decir, mantener el alto el fuego. Sin embargo, la KVM de la OSCE estaba totalmente desarmada. Para finales de diciembre de 1998, sus vehículos naranjas ya estaban siendo apedreados por multitudes hostiles de ambos cuerpos, y por otra parte, ignorados por ambas partes conforme crecían las hostilidades. Además, pronto se cayó en la cuenta de que si la misión se veía en apuros o era acosada por los disparos, las fuerzas de la OTAN tendrían que sacarla del país por la frontera de la Antigua República Yugoslava de Macedonia, fuerzas que ya se encontraban en el lugar. La retirada de la KVM de la OSCE representó el punto decisivo en la disminución del conflicto. Obviamente,

tras el conflicto de la OTAN con Serbia, parecía como si la OSCE hubiera quedado a un lado por la expansión de la OTAN y la creación de un protectorado de la OTAN en Kosovo (BLACKBURN, 2000, p. 365). Ahora me centraré en el papel de la OSCE, que hasta hace poco, ha sido visto como una de las historias de éxito no proclamado de estos años posteriores a la Guerra Fría.

La OSCE, sucesora de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), fue creada en los 70 como foro multilateral para el diálogo y la negociación entre Oriente y Occidente. Transformada en un organismo velador de la paz en diciembre de 1994, recientemente ha sido reconocida como uno de los marcos institucionales más importantes en la construcción de un sistema de seguridad para Europa tras la Guerra Fría.

La OSCE hace uso de una interpretación amplia y global de «Europa», que va más allá de la creencia de De Gaulle tan citada de que Europa era una zona que se extendía «desde el Atlántico hasta los Urales», puesto que hoy, la OSCE comprende 54 estados que van desde «Vladivostok hasta Vancouver», incluyendo a los Estados Unidos y Canadá, Transcaucasia, y las cinco Repúblicas de Asia Central, Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán (OSCE/ODIHR, 1997, Introducción).

Basándose en el consenso de todos los estados participantes, la competencia de la OSCE se centra en las siguientes cuestiones: seguridad; cuestiones humanitarias (particularmente de los derechos humanos); y cooperación económica, científica y medioambiental. Esto es un reflejo de la naturaleza variable y la interpretación de las relaciones internacionales, la seguridad y la defensa desde finales de la Guerra Fría, por las que el funcionamiento de la seguridad ha ido más allá de las cuestiones de mera defensa para incluir una gran cantidad de temas como: la reconstrucción económica de los estados de la CEE; el desarrollo de la democracia y la sociedad civil; cuestiones medioambientales; observación de los derechos humanos y de los derechos de las minorías, al igual que la prevención de conflictos y la rehabilitación tras conflictos.

La OSCE ofrece un foro para implementar y desarrollar la diplomacia multilateral panaeuropea, a la vez que fomenta valores y niveles de comportamiento comunes entre los estados participantes, especialmente la observación de los derechos humanos y el control de las armas. También participa en una diplomacia preventiva y gestión de las crisis, como ha quedado recientemente demostrado en BiH y Kosovo. A través de su Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR), la OSCE ha sido responsable del fomento de los derechos humanos, la democracia y el imperio de la ley en sus estados

miembros al observar y supervisar las elecciones de acuerdo con las siete palabras clave de la tradición democrática: «Universal, Igualitaria, Justa, Secreta, Libre, Transparente y Responsable» (Ibíd.).

Los logros alcanzados por la OSCE y su influencia en los asuntos europeos han sido impresionantes. Desde 1995 ha enviado misiones a Albania, Estonia, Letonia, Moldavia, Macedonia, Eslovaquia, Tayikistán y Ucrania; y lo que es especialmente significativo para este artículo, ha sido responsable de la supervisión de las elecciones en Croacia, BiH (1996), Montenegro y Serbia (1997). Las mayores misiones hasta la fecha han sido la supervisión de las elecciones en BiH en 1998 y la verificación del denominado alto el fuego en Kosovo en 1998-1999.

Ambas misiones se han centrado en los intentos de la OSCE por gestionar y crear instituciones democráticas para la seguridad entre las culturas del sudeste de Europa en conflicto. Si bien la misión de observación en Kosovo había fracasado claramente para marzo de 1999, en BiH había tenido la oportunidad de forjar, sobre los logros ya establecidos por la comunidad internacional, organizaciones entre las diferentes entidades, dentro del marco del protectorado creado tras los Acuerdos de Dayton. El papel de la OSCE tanto en Croacia como en BiH había mejorado con Dayton, y la organización continuó su misión en BiH trabajando estrechamente con el Alto Representante de la ONU y con IFOR/SFOR. No obstante, el resultado de los comicios electorales de septiembre de 1998 había sido el que las culturas hasta entonces enfrentadas todavía no se habían reconciliado y habían votado siguiendo pautas nacionalistas culturales. Se necesitaba una cabeza de turco y la OSCE cumplía todos los requisitos para serlo. La cuestión era ¿cómo llegó a suceder todo esto?

En primer lugar, tenemos que considerar el hecho de que aunque la OSCE había jugado un papel menos prominente que la UE y la OTAN en las guerras yugoslavas, sin embargo se había implicado directamente en la prevención del conflicto y en el mantenimiento de la paz en esa región, con el envío de «misiones de larga duración» a Kosovo, Sandzak y Voivodina en la República Federal Yugoslava, entre septiembre de 1992 y junio de 1993. Paralelamente, envió una misión de observadores «indirecta» a Skopje en septiembre de 1992, con el propósito de prevenir que la guerra se extendiese hasta la FYROM, observando la frontera de Macedonia y Serbia, y observando las relaciones entre la minoría albanesa y la mayoría macedonia de aquel país. También se establecieron misiones de ayuda sobre imposición de sanciones en Albania, Bulgaria, Croacia, la FYROM, Hungría, Rumania y Ucrania, a fin de apoyar a los estados en la implementación del embargo de armamento contra la «antigua» Yugoslavia (para más detalles ver ALLCOCK *et al.*, 1998). Auspiciada por su Oficina para las Instituciones Democráticas y

los Derechos Humanos (ODIHR), que se creó para observar las elecciones y promover la democracia y el respeto por los derechos humanos, la OSCE organizó y gestionó las siguientes elecciones.

- Las elecciones republicanas, regionales y locales de la FRY en diciembre de 1992.
- El censo de la FYROM entre junio y julio de 1994.
- Las elecciones al Parlamento de Croacia en octubre de 1995.
- Las elecciones municipales de la FYROM en noviembre de 1996.
- Las elecciones parlamentarias y municipales de la FRY en 1996.
- Las elecciones municipales de BiH en septiembre, octubre y diciembre de 1997 y
- Las elecciones a la asamblea nacional de la RS (República Srpska) en noviembre de 1997.

Se ha observado que si las misiones de la OSCE se consideran de gran importancia, los Estados Unidos y sus aliados europeos aseguran que están provistos de personal suficiente con sus propios representantes; si no, los principales voluntarios son los diplomáticos de las denominadas zonas «más pobres» del antiguo mundo comunista, que, como se ha dicho, han encontrado que la asignación diaria de la organización está muy por encima de sus salarios en sus países de origen (CLARK, 1999).

Tanto en BiH como en Kosovo, los Estados Unidos se aseguraron que un superior americano con experiencia asumiese el cargo de la misión, sin embargo en ambos casos la OSCE ha sido objeto de duras críticas. Sobre el tema de Kosovo, la OSCE podría incluso haber servido de escudo a la OTAN, puesto que si la misión de observación de la OSCE fracasase en última instancia, como lo llevaba haciendo desde las Navidades de 1998, no se pondría en duda el mismo prestigio de la OTAN, sino el de la OSCE —una forma de limitación de perjuicio que dañaría seriamente su reputación. Esto reforzaría a la OTAN en puertas de su 50.º aniversario, y prepararía el camino para un nuevo papel en el marco de la seguridad internacional, permitiendo a la OTAN rechazar todas las incertidumbres que se habían expresado sobre su papel a principios de los 90.

La masacre de Račak demostró ser un momento decisivo en las vicisitudes de la OSCE en la «antigua» Yugoslavia. En su visita al lugar del incidente, en el que 45 campesinos habían sido asesinados, el diplomático norteamericano William Walker (que lideraba la KVM) definió esta masacre como un crimen contra la humanidad, sin dejar ninguna duda sobre quien era responsable de la matanza. Sus palabras fueron: «Por lo que vi, no dudo en describir el crimen como una masacre, un crimen

contra la humanidad. Tampoco dudo en acusar a las fuerzas de seguridad del gobierno de su autoría» (CHOMSKY, 1999, p. 41). La Misión de Verificación de Kosovo estaba demostrando al mundo que respaldaba al KLA (IGNATIEFF, 2000, p. 60), en un momento en que ambas partes cometían violaciones de los derechos humanos. Walker fue declarado *persona non grata* por el Presidente Milosëvić. Este fue el final de la KVM, que se retiró de Kosovo el 19 de marzo de 1999.

Johnstone argumenta que en algún sentido, la creación de la KVM fue el «golpe de gracia» para la OSCE, ya que esto demostraría la impotencia de la OSCE y dejaría a la OTAN como árbitro indiscutible en los conflictos en Europa (JOHNSTONE, 2000, p. 162). Entretanto, Ignatieff, que había viajado con Richard Holbrooke a Kosovo en diciembre de 1999, narró cómo miembros del Departamento de Estado Norteamericano, como Christopher Hill, se sintieron horrorizados ante la declaración de Walker. CHOMSKY (1999, p. 41) añade que fue la retirada de la KVM y el lanzamiento de la campaña de bombardeos cinco días más tarde (24 marzo) lo que exarcebó el desplazamiento de las personas, las atrocidades y la quema de asentamientos albanos-kosovares, y la ofensiva militar serbia contra el KLA.

Quizás la disminución de la confianza en la OSCE comenzó antes, con las elecciones en BiH en septiembre de 1998. La experiencia personal del aquí presente trabajando con la OSCE, dos veces como observador de elecciones en Serbia en septiembre y octubre de 1997 y en BiH en septiembre de 1998, podría arrojar alguna luz sobre los comentarios expresados hasta el momento de que la OSCE ha empezado a «sufrir los problemas de la rivalidad institucional, las luchas internas burocráticas y la falta de cohesión» (HYDE-PRICE, 1988, p. 36). Esto quedó demostrado con el establecimiento de la misión de la OSCE para BiH en 1996 (Ibíd.), y de nuevo en septiembre de 1998, en el período de las elecciones bosnias. En este último caso, la misión incluía a 2.624 supervisores de elecciones procedentes de más de 25 países, con más de 8.000 miembros de personal nacional e internacional, como conductores e intérpretes, por no decir nada de los observadores pertenecientes a la comunidad internacional, en lo que fue descrito como la mayor operación civil desde finales de la Segunda Guerra Mundial. A pesar de la impresionante logística, toda la operación parecía haberse llevado a cabo con poquísimos recursos. Estuvo plagada de fallos informáticos, retrasos en la finalización de los censos electorales definitivos, la puesta en marcha de decisiones de último minuto, un sentido generalizado de falta de coordinación eficaz, y retrasos en la apertura de los centros electorales, todo lo cual desacreditó a la comunidad internacional. Aunque el día de las elecciones estábamos ya de pie a las 5 de la ma-

ñana, todavía no habíamos recibido el censo definitivo debido a fallos informáticos. El centro electoral que fui asignado abrió una hora tarde a las 8 de la mañana, ante las críticas de gente mayor que llevaba haciendo cola durante varias horas. Un colega cuyo centro que se encontraba en Ilidza no abrió hasta las 3 de la tarde fue objeto de comentarios maliciosos por parte de los votantes.

Incluso cuando el electorado conseguía votar, el procedimiento se complicaba, con papeletas que parecían puzzles enigmáticos (PEĆANIN, 1998, pp. 59-60), con cuatro elecciones diferentes en las que votar para cada organismo. Esto significaba que los que votaban en la Federación de Bosnia-Herzegovina tenían que hacerlo para:

- La presidencia de BiH;
- La Cámara de Representantes de la Asamblea Parlamentaria de BiH;
- La Cámara de Representantes del Parlamento de BiH y
- La Asamblea Cantonal de la Federación de BiH.

Los electores de la República Srpska (RS) tenían que elegir a sus candidatos para:

- La Presidencia de BiH;
- La Cámara de Representantes de la Asamblea Parlamentaria de BiH;
- Presidente/Vicepresidente de la RS; y
- La Asamblea Nacional de la RS.

En los dos días que duraron las elecciones hubo muchas papeletas nulas y retrasos en el recuento final y en la publicación de los resultados. La publicación de la OSCE *Važ vodič za birački proces*, una guía ilustrada del proceso de las elecciones, explicaba la compleja tarea de cómo votar y hacía hincapié en que todas las votaciones se hiciesen en secreto (*Važe glasanje je potpuno tajno*). El siguiente fragmento pone de relieve la reciente experiencia y condiciones:

*Niko ne bi trebao da vidi koju političku stranku, koaliciju ili nezavisnog kandidata ste označili na svom listiću. Također ne marate nikom reći za koga ste glasili. Zapamtite, niko neće znati za koga ste glasali. Sve je poduzetoda bi se zaštitilo vaše pravo tajnost glasa.*

Nadie debería ver qué partido político, coalición o candidato independiente ha señalado en su papeleta. Del mismo modo, tampoco ha decirle a nadie por quién ha votado. Recuerde, nadie necesita saber por quién ha votado. Todo esto se hace para proteger su derecho al voto secreto (traducción del autor).

El documento es una lección del mecanismo de las votaciones en el seno de una sociedad democrática. El hecho de que el concepto de vo-

tación en secreto total, sin implicación alguna de terceros, se repita tres veces, dice mucho sobre el clima en aquel momento, esencialmente que BiH todavía seguía siendo una sociedad diferente en la que los conceptos y prácticas de la sociedad civil todavía no se habían desarrollado plenamente.

La OSCE fue criticada tanto por la Unión Europea como por los ciudadanos bosnios por haber gastado enormes cantidades del dinero de contribuyentes extranjeros durante tres años en BiH (sólo la UE proporcionó 5 millones de ecus) mientras demostraba al mundo preocupantes discrepancias y ineficacia en la gestión práctica de las elecciones. Como señaló Senad Pečanin, editor en jefe de la revista de Sarajevo *Dani*, quizás el problema real fue lo que él describió como:

... los «burócratas de las oficinas centrales de la OSCE en Sarajevo», que preferían centrarse en «supervisar cambios democráticos», «educar a los medios», «promover valores» y otras labores responsables [en] la campaña pre-electoral de Bosnia, más que en tareas de infima importancia como el comprobar los censos electorales (PECANIN, 1998, p. 70).

Quizás no deberíamos ser demasiado críticos en este punto, porque en las primeras elecciones de BiH celebradas en septiembre de 1996, Robert Frowick, representante de la OSCE en Sarajevo, había recibido duras críticas por no dar suficiente importancia a los medios (URBAN/BASAL, 1996, pp. 54-55). Mi propia impresión es que la OSCE había dividido demasiado las diversas áreas de responsabilidad, a fin de que los supervisores de la logística, la administración, el personal, las operaciones y la formación no fueran conscientes de lo que sus colegas y el resto de la organización estaban haciendo, y esto condujo a errores y problemas entre los diferentes departamentos. En otras palabras, sobre el terreno, parecía haber un problema de comunicación en el seno de la organización.

Las elecciones en BiH fracasaron por otro acontecimiento, que no es culpa de la OSCE. Antes de que dieran comienzo las elecciones, se predijo que las encuestas electorales no crearían nada más que un censo étnico. La gente votaba siguiendo líneas étnicas. Quizás la mayor sorpresa para la comunidad internacional fue el fracaso de la reelección de la presidenta la de la RS «más moderada», Bilijana Plavšić. Hay que admitir que cualquier sugerencia de «moderación» no se habría aplicado a la señora Plavšić antes de 1995. No obstante, a la luz de su distanciamiento de la facción Pale/Karadžić y dado que su rival, Nikola Poplašen, estaba más estrechamente relacionado con el Partido ultra-nacionalista Radical Serbio de Šešelji's (SRS), tras los Acuerdos de Dayton, la Sra. Plavšić se había convertido en la candidata preferida de la comunidad

internacional. Al volver la vista atrás, resulta interesante observar que Poplašen fue depuesto de su cargo el 5 de marzo de 1999 por Carl Westendorp (que ocupaba el cargo de Alto Representante en Sarajevo) por haberse opuesto supuestamente a la puesta en marcha del Acuerdo de Paz de Dayton. Su moderado primer ministro, Dodik, quien se creía que había convertido la República Srpska de un para-estado en una entidad aceptada internacionalmente, dimitió el mismo día por la decisión de retirar el control serbio de Brčko. Brčko era la ciudad clave en la zona, a la cabeza del estrecho corredor Posavina en el nordeste de Bosnia, que los serbios consideraban crucial para sus intereses económicos y de seguridad debido a su estratégica posición en la ruta que unía las dos partes de la República Srpska, con base en Banja Luka y Pale. Si esta estrecha ruta se rompía, también lo haría la unidad geográfica de la República Srpska.

La OSCE desempeñó un papel muy relevante en los conflictos yugoslavos y sirvió como instrumento útil para la prevención de conflictos, construcción de la paz y el fomento de la democracia y los derechos humanos. Tuvo dificultades debido a sus limitados recursos, falta de poder económico y militar y su gran número de miembros que requería consenso en el proceso de toma de decisiones (de ahí la ironía de que como organización diseñada para implementar la democracia, se vio debilitada por su propia estructura democrática). Obviamente, la OSCE jugó un papel muy importante en intentar establecer una sociedad civil, la democracia y la seguridad en los Balcanes dentro del marco de la era post-Dayton. En las demás regiones ha traído una mayor estabilidad a las culturas que previamente se hallaban en conflicto. Los logros conseguidos por la OSCE en el pasado han sido reconocidos, pero desafortunadamente se ha visto frustrada más recientemente por su presupuesto y luchas institucionales internas. Además, se sospecha que la OSCE podría haber sido elegida como cabeza de turco por los fallos percibidos durante su misión de observación en Kosovo en el invierno de 1998-1999, permitiendo de este modo a la OTAN acaparar toda la atención como principal fuerza de la seguridad y cooperación europeas. La lección de Kosovo ha supuesto el «riesgo de tirar por la borda» todo lo conseguido en el período de 1989-91 (JOHNSTONE, 2000, p. 162). Por el contrario, la OSCE quizás debería ser considerada como una nueva organización regional que ofrece seguridad colectiva, dado que representa a muchos más estados que la OTAN (54 en contraposición a 19) y que la OTAN, a pesar de su poder militar, no ha sido capaz de detener el genocidio y el conflicto en Europa (Ibíd.).

De la reciente experiencia surgen varias preguntas. ¿Sobrevivirá la OSCE mucho tiempo el siglo XXI? ¿Está ahora su propósito «caduco» en

la era de «las guerras virtuales» (IGNATIEFF, 2000) y de la lucha moral en el período del «Nuevo Intervencionismo» (CHOMSKY, 1999), como lo ha puesto de relieve la guerra de la OTAN contra Yugoslavia? Con esta «nueva militancia» (BECK, 1998) en una era de una «nueva política extranjera ética» (sin duda términos contradictorios) Chomsky ha concebido «otro destrozó en nombre de la virtud» en el que los bombardeos de la OTAN se han realizado con una «intención humanitaria» (CHOMSKY, 1999). Al poner de relieve todos estos escritos, particularmente el de Chomsky, queda claro que el trasfondo ha sido uno de verdadera hipocresía.

## Bibliografía

- ALI, T. (ed.) (2000): *Masters of the universe*. Verso, Londres.
- ALLCOCK, J.B.; MILIVOJEVIĆ, M.; HORTON, J.J. (1998): *Conflict in the former Yugoslavia: an encyclopedia*. ABC-Clio, Denver, Santa Barbara and Oxford.
- BECK, U. (1998): *Democracy without enemies*. Polity, Londres.
- BLACKBURN, R. (2000): «Kosovo: the war of NATO expansion». En *Masters of the universe*, ed. T. ALI. Verso, Londres.
- CHOMSKY, N. (1999): *The new military humanism: lessons from Kosovo*. Pluto, Londres.
- CLARK, B. (1999): «Hot-spot cops». En *Transitions*, febrero, pp. 22-24.
- HUDSON, R. (1999): «Federal Balkania, Kosova Republika or Balkan Meltdown». En *Cultural identities and ethnic minorities in Europe*, ed. D. TURTON, Universidad de Deusto, Bilbao, España, pp. 71-79.
- HYDE-PRICE, A. (1988): «The OSCE and European security». En *Rethinking security in post-Cold War Europe*, ed. W. PARK and G. WYN REES, Longman, Londres.
- JOHNSTONE, D. (2000): En *Masters of the universe*, ed. T. ALI. Verso, Londres.
- OSCE/ODIHR (1997): *The OSCE/ODIHR Election Observation Handbook*. Warsaw (2.ª edición).
- PEĆANIN, S. (1998): «When the “protector” blunders». En *Transitions*, noviembre, pp. 59-60.
- URBAN, J.; BASAL, Y. (1996): «No logic works here». En *Transition*, noviembre, pp. 54-55.



# HumanitarianNet

Thematic Network on Humanitarian  
Development Studies



Thematic Network on Humanitarian Development Studies  
European Commission DG XXII

Red Temática en Estudios de Desarrollo Humanitario  
Comisión Europea DG XXII



Universidad de  
Deusto

