



# EGUZKILORE

(Flor protectora contra las fuerzas negativas)

Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología  
San Sebastián, N.º 8 Extraordinario. Diciembre 1995.

## II Coloquio Internacional

“Racismo, Minorías, Cárcel y DD.HH.”

• <b>A. Beristain.</b> Presentación - Aurkezpena .....	10
<b>Acto de Apertura</b>	
• <b>J.A. Ardanza.</b> Mensaje del Excmo. Sr. Lehendakari .....	19
• <b>F. Mayor Zaragoza.</b> Mensaje del Director General de la Unesco .....	21
• <b>R. Jáuregui Atondo.</b> Minorías, discriminación y xenofobia .....	23
• <b>A. Giménez Pericás.</b> Los refugiados .....	33
• <b>J.L. Manzanares Samaniego.</b> El Refugiado y el Asilo .....	43
• <b>M. Retuerto Buades.</b> Emigración, DD.HH. de los extranjeros ..	55
• <b>W. Villalpando.</b> El refugiado: nuevas características .....	69
• <b>J.Mª Bandrés Molet.</b> Normas Internacionales y Nacionales .....	79
• <b>A. Beristain.</b> Minorías en el CE (1995) y las NN.UU. (1994) .....	85
• <b>E. Ruiz Vadillo.</b> La armonía del sistema jurídico .....	107
• <b>J. Giménez García.</b> Relación entre delincuente y víctima .....	119
• <b>T. Peters e I. Aertsen.</b> Mediación para la reparación .....	129
• <b>Mª A. Mtz. de Pancorbo.</b> Integración o preservación .....	149
• <b>A. Messuti.</b> Significado de la expresión Derechos Humanos .....	161
• <b>G. Picca.</b> Intégration sociale et exclusion sociale en Europe .....	175
• <b>M. Fernández Pérez y V. García-Redondo Ramos.</b> Tolerancia y antropología pedagógica de la comprensión .....	183
• <b>J. Castaignède.</b> La lutte contre les discriminations raciales .....	209
<b>Solemne Acto Académico y de Clausura</b>	
• <b>E. Galdós.</b> Solidaridad, fraternidad y paz .....	229
• <b>I. Oliveri Albisu.</b> Globalización, desigualdad y racismo .....	231
• <b>J.L. de la Cuesta.</b> Relación general .....	237

EGUZKILORE

Número Extraordinario 8.  
San Sebastián  
Diciembre 1995  
237-242

## RELACION GENERAL

Prof. Dr. D. José Luis de la CUESTA\*

*Catedrático de Derecho Penal  
UPV/EHU*

I. El pasado año se celebró el I Coloquio del Centro Internacional sobre la delincuencia, la marginalidad y las relaciones sociales. Este I Coloquio versó sobre LA CRIMINOLOGIA ANTE LOS MOVIMIENTOS DE POBLACION, LA INTEGRACION CULTURAL Y LA PAZ. Se trataba de hacer un diagnóstico de situación que enmarcara el ámbito preferente de actividad del nuevo Centro, creado –en el seno del Instituto Vasco de Criminología– por la Sociedad Internacional de Criminología y la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, en la línea de los ya existentes Centros Internacionales de Montreal y de Génova.

El presente año el objetivo era dar un paso más. Delimitado el ámbito preferencial de actuación y detectados los fenómenos principales, se eligieron ya aspectos más particulares buscando “soluciones desde la investigación y los derechos humanos”.

El tema quedó centrado desde el Programa en una trilogía esencial –RACISMO, “verdadera enfermedad de nuestra civilización” (M. T. FERNANDEZ DE LA VEGA, Secretaria de Estado de Justicia), MINORIAS, CARCEL–, conceptos suficientemente delimitados, y a la vez amplios, para alcanzar el fin pretendido.

Así, por ejemplo, al hablar de las minorías tanto M. RETUERTO (Adjunta Primera al Defensor del Pueblo) como R. OTTENHOF (Vicepresidente de la Asociación Internacional de Derecho Penal) insistieron en extender el concepto más allá de las minorías de origen racial, étnico, geográfico o cultural. No pocas veces –decían– el sexo, en el caso de la mujer, viene a agravar la situación de marginación y violación de los derechos humanos. Igualmente, para OTTENHOF, la juventud, por sus características (y no sólo allí donde el descenso de la natalidad ha reducido

---

\* Agradezco especialmente la ayuda prestada por Isabel Germán, Isidoro Blanco y Roberto Casas.

cuantitativamente su peso en la pirámide de población), constituye una auténtica minoría, subcultural, desclasada y con escaso y muy difícil nivel de comunicación con la sociedad de adultos. Además, y como recordara la Secretaria de Estado de Interior, M.T. FERNANDEZ DE LA VEGA, en un 80% de los refugiados estamos ante mujeres y niños.

Sobre estos tres temas, aisladamente y en su interrelación, el Coloquio se esforzó en buscar SOLUCIONES desde la investigación (que, a juicio de T. PETERS, Catedrático de la K. U. Leuven –Bélgica–, debe llegar a ser “investigación-acción”), y los derechos humanos.

**II.** En la primera jornada se abordó la situación de los REFUGIADOS. Es éste un concepto muy restrictivamente definido por la normativa internacional y que en un sentido amplio abarca desde el tradicional refugiado político, hasta el refugiado cultural o el refugiado por razones económicas (con frecuencia denominado inmigrante).

Sin duda, su dimensión cuantitativa y cualitativa es, en la actualidad, impresionante. Los datos que nos suministraron no pocos de los intervinientes en el Coloquio (en particular, los proporcionados por el Representante del ACNUR, Waldo Luis VILLALPANDO) lo demuestran.

El análisis de la situación de los refugiados se llevó a efecto en tres niveles: en el marco internacional; en el ámbito europeo; y en cuanto a la realidad interna (en nuestro caso, española, partiendo –como hiciera el Rector de Salamanca I. BERDUGO– de la Constitución).

En los tres niveles se encontraron, desde la perspectiva jurídica, relevantes carencias que convendría trabajar en subsanar. De especial importancia resultan a este respecto, al nivel internacional: la necesidad de reforma del Derecho bélico humanitario; el esfuerzo en la redefinición del concepto de refugiado contenido en el Estatuto (W. VILLALPANDO, I. SANCHEZ, Viceconsejero de Justicia del Gobierno Vasco); y la reconsideración de la política de la Unión Europea en la materia, –que nos recordó el Vicepresidente del Consejo General del Poder Judicial, J.L.MANZANARES– es fundamentalmente de corte estatal y nada comunitaria, algo que probablemente trae causa –G. PICCA, Secretario General de la Sociedad Internacional de Criminología– de la ausencia de un consenso suficiente entre los Estados europeos en cuanto a la política común a mantener en el ámbito de la inmigración.

En el plano interno, urge, atendiendo a la Criminología, recolocar a la persona humana, al respeto de los derechos de la persona, en la “raíz de la ley” (E. GALDOS, Diputado General de Gipuzkoa). Para ello se precisa en este ámbito revisar, en primer término, la legislación de extranjería, muy deficiente (J. M. BANDRES, Presidente de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado). En cuanto al asilo, si bien la última reforma merece una valoración positiva, continúan planteando problemas el tratamiento de las solicitudes en frontera y el reconocimiento para los solicitantes del derecho a la tutela judicial efectiva (I. BERDUGO, M. RETUERTO).

También convendría repensar la legislación penal y procesal, en particular (J. CASTAIGNEDE, Universidad de Pau, Francia), con objeto de reconocer el derecho

de intervención de las asociaciones, así como la regulación penitenciaria. En este último aspecto, las Recomendaciones del Consejo de Europa claramente establecen la equiparación del interno nacional y del extranjero, y ésta es la vía por la que –D. BELTRAN, Director General de Instituciones Penitenciarias– camina la reforma que se prepara del Reglamento Penitenciario, aun cuando no deje de ser problemática en algunos puntos (v.gr., aplicación del art. 60 RP, permisos de salida...). Pero, esto no basta. Muchos extranjeros privados de libertad en España no pisan prisiones españolas. Hay que exigir igualmente, por ello, la aplicación de la legislación penitenciaria a los Centros gubernativos de detención de extranjeros. Si la cárcel es por esencia un lugar de exclusión (social) que no pocas veces arrastra lamentablemente consigo la exclusión de básicos derechos humanos (C. FURTADO MAIA NETO, Cámara Alta Latino-americana de Juristas, Brasil; M. FERNANDEZ/V. GARCIA-REDONDO RAMOS, Madrid), resulta alarmante la situación de los Centros mencionados, carentes de una regulación específica conocida de su régimen y ajenos a los mínimos constitucional y penitenciariamente exigidos para toda privación de libertad que supere una cierta duración temporal.

**III.** Una de las vías propuestas por la investigación para la superación de no pocos de los indeseables efectos que plantea el modelo punitivo de resolución de conflictos es la MEDIACION entre delincuente y víctima dirigida a la reparación y conciliación.

Tanto el Presidente de la Audiencia de San Sebastián (J. B. CREMADES) como, sobre todo, el de la Audiencia de Bilbao (J. GIMENEZ) comentaron la manera en que a través de estos procedimientos cabe evitar la sanción (también la privativa de libertad) y las posibilidades (escasas y demasiado tímidas) que por el momento ofrece la legislación vigente en España y que, a su juicio, la próxima renovación legislativa debería potenciar.

R. OTTENHOF recordó, con todo, el todavía muy insuficiente desarrollo de la investigación en torno a las posibilidades existentes en otras legislaciones (en particular, la francesa J. CASTAIGNEDE) para la aplicación de la mediación a la resolución de los conflictos raciales, interculturales o con las minorías.

Es ésta una cuestión en la que debería centrarse sin tardanza la investigación criminológica. Muy probablemente la actividad mediadora se presenta como una de las pocas vías realmente eficaces a la hora de la resolución de este tipo de conflictos, que emergen ya como el “conflicto central”. No en vano, R. JAUREGUI, Consejero de Justicia del Gobierno Vasco, destacó en su alocución inaugural, cómo éste ya no es propiamente el conflicto de clase, cuanto el del enfrentamiento mayoría-minoría, especialmente en lo étnico.

A. BERISTAIN, Director del Instituto Vasco de Criminología, subrayó en este punto la idea de la balanza: no hay derechos absolutos; es preciso crear espacios de diálogo para alcanzar el necesario equilibrio. La exclusión, el apartamiento, el castigo o la sanción del minoritario, del diferente por su condición de tal –como ya se destacara en el I Coloquio del Centro Internacional– no nos ha de llevar a una sociedad más pacífica y agradable de vivir. Es más, la actual tensión entre garantías y eficacia (I. BERDUGO) que se manifiesta en esa dualidad contradictoria entre un sistema garantista para los ciudadanos y otro de contención administrativa

o indisimuladamente represivo para los refugiados, puede acabar desarmonizando todo el sistema jurídico democrático y de garantías (M.T. FERNANDEZ DE LA VEGA y A. GIMENEZ PERICAS, Magistrado de la Audiencia Provincial de San Sebastián).

En efecto, frente a la exclusión –moral y jurídicamente inaceptable (G. PICCA)– la alternativa es la INTEGRACION; la “integración social” en condiciones que la hagan aceptable (G. PICCA) y que ha de partir de la mutua comprensión (M. FERNANDEZ PEREZ/V.GARCIA-REDONDO RAMOS) y del reconocimiento de los derechos humanos de los refugiados, en sentido amplio. Un reconocimiento –A. MESSUTI, Asociación Americana de Juristas. Ginebra– no ya pasivo (lo que casi supone colaborar con la exclusión), sino entendido como actitud positiva, como acción directa de prestación y protección internacional, social y laboral. Estamos ante seres especialmente necesitados de protección debido a las dificultades de su situación, de aquí que si –como nos advertía E. RUIZ VADILLO, Magistrado del Tribunal Constitucional– no queremos caer en una injusticia definitiva e inadmisibles, habremos de superar nuestro egoísmo (germen de mucha xenofobia) y, admitiendo que administrativamente puedan darse diferencias respecto de los nacionales, insistir en la protección procesal y constitucional de esos que “ni siquiera son considerados todavía ciudadanos”.

La integración debe partir de una realidad que la investigación científica pone de manifiesto sin discusión. M. MARTINEZ DE PANCORBO, Profesora de la Universidad del País Vasco, desde la Genética, nos relataba cómo, debido a nuestra propia juventud como especie animal en la Tierra, los humanos no hemos tenido aún tiempo suficiente de alcanzar una gran diferenciación esencial entre nosotros. En suma, somos seres muy similares los unos a los otros. Lo que nos hace parecer distintos es sólo lo visible, que no consiste sino en la respuesta de nuestro organismo a las diferencias geográficas y climáticas. Por lo demás, todos somos esencialmente iguales y seguimos perteneciendo a esa gran familia humana, destacada por los propios textos internacionales. Precisamente, este concepto de pertenencia a la gran familia humana debería llevarnos directamente al mayor esfuerzo de tolerancia; a la tolerancia de las ideas y creencias, pero, sobre todo y en primer lugar (R. JAUREGUI), a la tolerancia de las personas mismas, nunca totalmente identificables con sus propias ideas y creencias. La gran familia humana no es, a la postre, sino un gran caleidoscopio que no sólo admite, sino que precisa para su misma existencia de todas las personas, ideas y creencias.

**IV.** Ahora bien, como ya se ha dicho, la mera tolerancia pasiva resulta insuficiente para alcanzar la integración. Hay que ir más allá de la tolerancia, hay que caminar hacia la SOLIDARIDAD (F. MAYOR ZARAGOZA, Director General de la UNESCO). Hay que superar la mera reciprocidad de derechos y deberes y asumir el hecho de nuestra responsabilidad colectiva (M.J. CONDE, Directora de Derechos Humanos del Gobierno Vasco).

En cualquier caso, conviene no caer en el riesgo suscitado por D. SZABO, Presidente honorario de la Sociedad Internacional de Criminología, de quedarnos satisfechos o hechizados por el empleo de términos como exclusión/integración/solidaridad, defendidos con una (científicamente) sospechosa unanimidad

desde posiciones políticas, sociales y culturales, absolutamente divergentes y aun contrarias. Es por ello que a lo largo de todo el Coloquio se trató de avanzar en la concreción de las acciones imprescindibles para prevenir las causas (la primera, la desigualdad) y remediar sus efectos negativos, caminando hacia una auténtica integración social.

El convencimiento de que la tarea de prevención requiere, en primer lugar, trabajar prioritariamente en evitar la desigualdad (J.A. CUERDA, Alcalde de Vitoria - Gasteiz), obliga a exigir la adopción de toda clase de medidas legislativas (internacionales, en el marco europeo y de derecho interno) dirigidas a atajar la desigualdad jurídica, así como insistir en la urgencia de una eficaz prevención de la desigualdad socioeconómica, mucho más difícil de evitar (J.A. CUERDA). Del largo elenco de acciones sugeridas a lo largo del Coloquio, me limitaré en este momento a recoger la imprescindible intensificación de los programas educativos y culturales a largo plazo, centrados sobre todo en los jóvenes (J. CASTAIGNEDE). Como destacó el Consejero de Educación del Gobierno Vasco I. OLIVERI, es preciso "hacer un esfuerzo inmenso para formar a las nuevas generaciones en la comprensión del mundo que nos está tocando vivir", para que "aprendan a convivir con lo diferente, a aceptar lo propio no desde la exclusividad, sino como parte de una realidad mucho más amplia, aprender a compartir, en definitiva, el mundo entre todos los que lo habitamos". Estos programas educativos y culturales deberían acompañar siempre al conjunto de intervenciones en torno a la prevención de la violencia (étnica, militar, y económica) y hasta a la propia cooperación al desarrollo, necesitada de una profunda renovación a nivel regional y a nivel mundial.

Se requiere asimismo, en efecto, una nueva concepción de la política de cooperación al desarrollo que reconozca a éste como un derecho de todos los pueblos, con el correlativo deber de los países avanzados de contribuir al desarrollo de los más débiles. Una nueva concepción sustentada sobre una renovada ética mundial que, partiendo del compromiso de respeto y promoción de los derechos humanos individuales y de los pueblos en el marco de una "paz activa" (lo contrario del principio de la "no intervención"), posibilite la reforma del comercio mundial abordando la inaplazable cuestión de la deuda exterior, potencie la actuación contra las causas de la emigración y refugio y se ocupe igualmente de la articulación de instrumentos eficaces para la protección del medio ambiente.

Pero, no se trata de remitir la cuestión exclusivamente al marco internacional. También a un nivel interno son muchas las acciones posibles y necesarias: revisión de la política estatal de permisos de trabajo, implantación de programas de integración educativa y social con respeto de la diferencia, programas de vivienda que eviten los ghettos y la marginación en los barrios de extranjeros, programas de aprendizaje de idiomas, de integración en instituciones sociales... Estos programas pueden encontrar plasmación no sólo en un plano estatal o regional, sino igualmente en el ámbito de la autonomía municipal o de barrio. Resulta en este punto ejemplar la experiencia de la ciudad de Vitoria-Gasteiz, que, partiendo del conocimiento de la situación y realidad de sus inmigrantes –sólo conociendo bien la realidad se puede abordar adecuadamente la solución de los problemas (I. DENDALUZE, Catedrático UPV/EHU)– durante la última década viene multiplicando las acciones dirigidas a permitirles el acceso a todas las redes sociales generales, al tiempo que se lanzan pro-

gramas específicos de cooperación con otras entidades para hacer frente a los problemas (y sus causas) de paro, escolarización, delincuencia, vivienda y de integración que se suscitan.

Muchas gracias.