

de la fécondation, mais plus tard pendant la grossesse, - et aussi que le stérilet expulse des êtres au même stade de développement, - et que les lois sur l'avortement retirent le droit à la vie à des foetus beaucoup plus âgés. (id.) Voir aussi DHR, p. 86-110, spécialement la conclusion d'EDWARDS, p.110, qui, estimant le problème éthique de l'IVF résolu, va plus loin, en parlant de "duplication d'embryons pour produire des jumeaux identiques, d'analyse des caractéristiques des embryons pour les défauts héréditaires, et peut-être d'utilisation de tissu embryonnaire calculé pour s'accorder au receveur, pour pallier des maladies chez des adultes. L'avenir semble bien être tout aussi 'excitant' que le passé, avec des recherches scientifiques et cliniques pleines de promesses sur le mécanisme de la conception humaine." (Note: D'après TESTART, ont été créés en France en 1985 11000 embryons humains, qui ont donné seulement 800 grossesses [Journal ABC, Madrid, 1/3/87, p.62]).

2. Savoir aussi que l'un des Pères de la pilule, le Dr. américain (catholique) John ROCK, est à l'origine de l'IVF: "Rock et Miriam MENKIN relevèrent rien moins que le défi d'essayer la première fécondation humaine en éprouvette." (PJRC= The Pill, John Rock and the Church, p.71). C'était en... mars 1938.

3. 'Urgence' de l' IVF (FIVETE): Se poser des questions sur le développement très rapide de l'IVF: pourquoi?: Augmentation de la stérilité, soit masculine, soit féminine: parmi de nombreuses sources:

a/ - N°59 (ordinateur): 'INFERTILITY: A BASIC GUIDE' (The Medical Education Trust) signale causes nombreuses, parmi lesquelles PID (Pelvic Infection Disease = Infection pelvienne), associée aux MST, au stérilet, à l'avortement provoqué, mais ne mentionne pas la pilule: voir b -.

b/ - 'The Bitter Pill' (Amère Pilule): p.101: "Un nombre important de femmes ne peuvent concevoir lorsqu'elles arrêtent la pilule. Chez 1 femme sur 200 en moyenne, les hormones du cerveau ou les ovaires, artificiellement bloqués par les hormones de la pilule, refusent de repartir automatiquement. On a calculé que pour la plupart d'entre elles la fertilité redevient normale avant deux ans, mais seulement après, dans beaucoup de cas, des examens approfondis et des traitements hormonaux de stimulation". Il s'agit ici d'un effet direct de la pilule sur l'organisme féminin; il faut penser aussi à la facilité qu'elle donne (promiscuité) et aux effets qui en découlent, en particulier les MST et PID (cf ici N°530: Madame Figaro 11/7/86, p.79: Dr. J.Marc BHOBOT, spécialiste MST: "Il n'est que temps de se mobiliser. On privilégie depuis longtemps les techniques de pointe type FIV et bébés-éprouvettes pour faire face à la stérilité. C'est comme si on voulait limiter les accidents de la route en multipliant les cimetières. La seule solution: informer et prévenir."

c/ - N° 267 (Dr Helen DAVIES, Southampton Medical Group Debate, 27/11/86): p. 2: Montée soutenue de PID dans toutes les groupes d'âge. "Cette affection fait beaucoup souffrir et conduit à la stérilité après la troisième attaque. Beaucoup de femmes dans la trentaine doivent faire face à une stérilité due à des trompes bouchées. Ceci peut arriver à la suite d'une maladie non détectée." (Les chlamydiae ont remplacé le gonocoque comme une des causes principales).

d/ - N° 217 (NRTL News 27/2/86, p.4) "La décision des Laboratoires Searle de supprimer leur stérilet a fait disparaître du marché américain le dernier grand fabricant de stérilets." (Ceci, à cause de nombreux procès contre Searle, pour: grossesses ectopiques, perforations d'utérus, PID et stérilité). Un autre fabricant, Robins, a fait faillite après des milliers de procès et >500 millions de dollars de dommages et frais de justice... (et ce n'est pas fini).

e/ - Cf aussi N° 136: Un texte de l'OMS, venant après une réunion d'experts du 1 au 4 décembre 86 à Genève, et repris dans "La Croix" (6/12/86, p.17) affirme que le stérilet est une méthode sûre, et de plus, "peu coûteuse et valable pour les pays du Tiers-Monde"; ceci, alors qu'on les a déjà retirés de la production et du marché aux EU... (voir d - : vé-

rité de l'information !)

f/ - N° 198 (Monde 30/1.87, p.12) Les Laboratoires Organon, qui fabriquent en France des pilules: 'Exluton', 'Ovanon', 'Ovariostat', [et donc participent à rendre des femmes stériles: voir b -)], organisent le recueil d'urine de femmes ménopausées pour faire à partir de là de l' 'Humegon', un inducteur d'ovulation, comportant de l'HMG (hormone); et le recueil d'urine de femmes enceintes, pour faire un autre inducteur à base d'HCG (autre hormone), la 'Gonadotrophine chorionique - Endo', en association aussi avec de l'HMG, le tout pour combattre la stérilité [et gagner ainsi sur les deux tableaux ??].

g/ - N° 222 (Monde, 5/9/86, p.2) MST, chlamydiae = salpingites à bas bruit... principaux sujets à risque: lycéens 16 à 19 ans (médecin scolaire, Paris).

h/ - L'avortement: N° 219 (La Pratique Médicale Quotidienne, 18/11/86): "L'URSS minée par l'IVG: "nombre excessif d'avortements"...[dont beaucoup de clandestins] "une étude montre, sur 100 interventions: 16 stérilités irréversibles, 10 altérations graves de la capacité de concevoir et 25 complications diverses".

i/ - N° 11 (Cambio 16, 5/5/86, p.185): les variations du poids corporel cause de stérilité: soit les régimes amaigrissants, soit l'obésité... (rien n'est dit sur tout le reste...!)

j/ - La stérilisation: (cf aux EU: proportion considérable de stérilisés, avec remariages possibles après divorces, et désir d'avoir des enfants, d'où essais de restauration de la fertilité...).

On pourrait continuer; mais cet ensemble nous montre déjà:

1. que le problème de la stérilité s'est aggravé (proportion difficile à déterminer, mais certainement croissante). (MVDH, p.61 n.7: occultation systématique des deux plus grandes causes responsables de la stérilité: les MST et l'Avortement: thèse de Patricia SOUTOUL).

2. qu'il y a une sorte de "péché originel" dans la FIVETE, liée depuis ses débuts à la recherche sur l'infertilité, mais aussi sur la contraception, et à l'avortement.

3. que l'IVF correspond à une conception de la médecine, et du rôle du médecin, qui évolue beaucoup: vie et mort sur commande; commande des intéressés, qui refusent un enfant déjà là par avortement, ou qui commandent à la science la plus sophistiquée (et la plus chère) un BB qu'ils ne peuvent pas (ou plus...) avoir de façon "naturelle"; commande des scientifiques (et derrière eux des politiques), qui se donnent des droits absolus (cf Edwards à Londres: [Eugenics Society]: 'problèmes éthiques, certes, mais pour moi, ils sont déjà résolus...' [ceci "off the record"]); autres réactions du même type chez des scientifiques: on ne peut mettre aucune limite (éthique) à la recherche technique...

4. qu'il y a des inconséquences dans la pensée des gens engagés: cf Testart, "L'Oeuf", 55-56,76: "l'humanité n'arrive à l'oeuf que plus tard, après l'établissement de la grossesse, première relation avec l'espèce mère", et: "un homme et surtout une femme... ont le droit de considérer, déjà, l'oeuf fécondé comme le début de leur enfant."

5. que l'une des façons traditionnelles de remédier à la stérilité, l'adoption, ne peut plus bien remplir ce rôle, faute d'enfants à adopter... à moins d'aller les chercher à l'étranger, ce qui pose beaucoup de problèmes...

3 - L' IDEOLOGIE SOUS-JACENTE

Elle est assez exactement décrite par Pierre SIMON (ancien Grand-Maître du Grand Orient de France, un des fondateurs du Planning Familial Français, auteur du "Rapport Simon" sur le comportement sexuel des Français", conseiller technique de Robert BOULIN quand celui-ci était Ministre de la Santé dans les années 70...): dans "De la Vie avant toute chose" (SLDV); par exemple:

- "Ce n'est pas la mère seule, c'est la collectivité toute entière qui

porte l'enfant dans son sein. C'est elle qui décide s'il doit être engendré, s'il doit vivre ou mourir, quel est son rôle et son devenir (...) L'accouchement dit sans douleur, la contraception, l'avortement, les nouvelles voies de la recherche (c'est RB qui souligne), tout cela n'a donc pas seulement modifié le statut des femmes et réhabilité la sexualité humaine: changeant les êtres autant que la nature de leurs rapports, ces innovations se sont donc accompagnées du bouleversement des valeurs, des cultures, des sociétés tout entières." (p.15-16).

- "Qu'on le sache bien: la société contraceptive, succédant à la société abortive, diffèrera totalement de la nôtre. A changer notre attitude et notre comportement devant la vie - n'y voyant plus un don de Dieu, mais un matériau qui se gère -, c'est l'avenir tout entier que nous faisons basculer. (...) Un nouveau pas est franchi: les techniques contraceptives, devenues systématiques, seront totalement dissociées, dans le temps, des rapports sexuels. Fécondation et sexualité, ces deux constantes de l'être, soudées par l'inné (c'est RB qui souligne), l'acquis les sépare désormais. (...) Avec l'insémination artificielle, la procréation va se dérouler sans acte sexuel. (...) D'un côté, le couple affectif et sexuel - la femme procréatrice, l'homme non géniteur; de l'autre, la société, médiatisée par le médecin, qui rapproche la demande d'enfant d'une disponibilité de semence anonyme, contrôlée et gouvernée par la 'banque du sperme'. C'est en un sens la société tout entière qui féconde le couple. On retrouve ici la thérapeutique du corps social déjà évoquée dans l'avortement et le contrôle des naissances." (p.219- 223).

On voit bien que la personne, déjà là, ou 'naissante', est soumise tout entière à la société (au médecin!).

Pierre Simon a cependant assez de clairvoyance pour pressentir, au moins comme 'alternative' à la société "libérale" qu'il voudrait voir naître de cette idéologie et des pratiques qu'elle adopte, autre chose: "une société en voie de désintégration, incapable de préserver ses institutions (y compris l'institution matrimoniale), incapable de surmonter les conflits d'intérêts et de valeurs, où la dévalorisation des relations sexuelles serait un des aspects de la dépréciation plus générale des rapports humains. Ce modèle ne peut être que celui d'un état transitoire ayant toutes les chances de déboucher à terme sur une société à pouvoir totalitaire de type fasciste." (p.227).

Ce à quoi nous assistons:

- la décadence démographique si rapide de l'ensemble des pays "développés",
- les efforts prodigieux de contrôle de la population des pays en développement,
- la crise de "l'institution matrimoniale" (cohabitation juvénile, baisse du mariage [civil et religieux], multiplication du divorce et de la famille "monoparentale"...)
- l'apparition de fléaux comme le SIDA,
- les problèmes aigus des jeunes (suicide, drogue),

tout cela nous fait craindre une évolution en ce sens. C'est pourquoi il faut lire le document "le Don de la Vie" dans la perspective générale de la pensée de l'Eglise, qui s'oppose trait pour trait à l'idéologie présentée par P. Simon.

4 - LE COEUR DU PROBLEME

Je pense que le "Don de la Vie" rejoint tout à fait "Humanae Vitae". Il s'agit très exactement de l'impossibilité fondamentale qu'il y a de séparer 'l'amour et l'enfant', 'l'union et la procréation', les deux significations, "la sexualité et la fécondation" (P. Simon ci-dessus) dans la relation conjugale... C'est toujours le n° 12 de HV qui revient: "le lien indissoluble que Dieu a voulu et que l'homme ne peut rompre de son initiative, entre les deux significations de l'acte conjugal: union et procréation." (Cité par DV II.B/4, Cerf p. 36; Cp FC n° 32).

Il s'agit là d'un langage très personnaliste; il faudra du

temps pour qu'il passe, car il implique des exigences devant lesquelles on a tendance à renâcler; mais cela ne lui enlève pas sa vérité. Ainsi les personnes ne sont pas des rouages de la société; leurs relations intimes les engagent tout entières, corps et âme; l'enfant, qui peut naître par eux, ne peut être, ni une production, ni une 'non-production' des parents (par action contraceptive), il est 'personne' en lui-même, et n'existe pas par d'autres (parents ou société).

La dépersonnalisation de la procréation par la technicisation remplaçant la relation personnelle ne peut être qu'immorale, même si les intentions sont bonnes... Ici, deux remarques:

- aide à la fécondation grâce aux techniques qui 'complémentent' l'acte conjugal et lui permettent d'atteindre sa fin procréatrice: cf Pie XII, aujourd'hui techniques comme LTOT (Low Ovum Tubal Transfer)?? Une piste à suivre...

- les critiques adressées à DV s'en tirent en allant plus loin et en remettant en cause l'analyse même de l'acte humain, parlant de 'philosophies de l'intentionnalité', de 'projet', d' 'action' (Mathon, p. XIX, XX). On retrouve ici quelque chose de la "morale de situation", et le problème fondamental en Morale de la fin et des moyens... auquel on ne peut échapper...

D'autre part, en repensant aux projets de recherche tels que ceux mentionnés par EDWARDS plus haut, et à d'autres encore plus "avancés", on peut trouver dans le "personnalisme" de la pensée chrétienne (cf Introduction et 1ère partie de DV) les critères fondamentaux de l'action. On trouve ici chez un TESTART, par exemple, un parallèle intéressant - bien que l'aspect personnaliste ne soit qu'implicite: cf "L'Oeuf...", p.34-35: "La recherche scientifique a sa propre logique qui ne doit pas se confondre avec la dynamique aveugle du progrès. La logique de la recherche s'applique même à ce qui est encore privé de l'odeur du progrès, mais on ne peut pas l'appliquer à ce qui a déjà le goût d'un énorme danger pour l'homme... Je revendique aussi une logique de la non-découverte, une éthique de la non-recherche. Qu'on cesse de faire semblant de croire que la recherche serait neutre, seules ses applications étant qualifiées de bonnes ou mauvaises. Qu'on démontre qu'une seule fois une découverte n'a pas été appliquée alors qu'elle correspondait à un besoin préexistant ou créé par elle-même. C'est bien en amont de la découverte qu'il faut opérer les choix éthiques."

"Au Congrès international de Vienne sur la FIVETE, en avril 1986, de nombreux embryologistes étaient sollicités de présenter l'état de leurs travaux sur l'animal. Parmi eux S.M. WILLADSEN qui, après avoir fabriqué des chimères chèvre-mouton en fusionnant les embryons des deux espèces, vient d'obtenir trois agneaux par la technique du clonage. Il commence ainsi son exposé: 'J'ai lu récemment la déclaration d'une commission de médecins de la CEE impliqués dans la FIVETE et mettant en garde contre des manipulations abusives de l'oeuf humain; en particulier le clonage y est fermement condamné. Alors je voudrais vous poser une question: "Pourquoi m'avez-vous demandé de venir ici faire cet exposé?"...' Willadsen est un provocateur. Il y a quelques années, il avait lancé dans une discussion scientifique: 'Donnez-moi un oeuf de souris et un oeuf humain, si je le veux je vous fabrique une chimère...' Le microcosme des fiveteurs en mal de premières a besoin de provocateurs. Ils révèlent le non-dit du discours officiel à label scientifique, ils disent qu'ici cela sent le soufre quand tous les autres se bouchent le nez."

Jacques TESTART est l'un des 'pères' d'Amandine, le premier bébé-éprouvette français. Ancien de la LCR - Ligue Communiste Révolutionnaire - (L'Oeuf, p. 60), il ne peut guère être suspecté de 'cléricalisme'. Peut-être qu'en nous faisant repenser aux vieilles histoires de H.G. WELLS (L'Île du Docteur Moreau...?), il appuie - sans le vouloir - l'idée que "le Vatican" (la Congrégation pour la Foi) pourrait bien jouer parfois dans le monde d'aujourd'hui le rôle que joua au XVII^e siècle... Galileo Galilei "invoqué après l'Instruction du

Cardinal RATZINGER sur la bioéthique, pour redevenir le symbole de la résistance à l'obscurantisme". Comme dit encore Joseph VANDRISSE (Figaro, 12/3/87, p.9) que je viens de citer, "Si l'on tient à invoquer Galilée, pourquoi ne pas revenir à Rabelais, qui déclarait, un siècle plus tôt, que 'science sans conscience n'est que ruine de l'âme'?"

Le 20 Mars 1987 - RB.

REFERENCES

- BP - "The Bitter Pill" (Pilule Amère) - Dr Ellen GRANT - Corgi Books, London 1986, ISBN 0-552-12798-1.
- DHR - "Developments in Human Reproduction and their Eugenic, Ethical Implications" Edited by C.O. CARTER - Academic Press, London 1983, ISBN 0-12-161860-9.
- DV - "Le Don de la Vie - Respect de la vie humaine naissante et dignité de la procréation" Instruction de la Congrégation pour la Doctrine de la Foi. Présentation par le P. Gérard MATHON - Ed. du Cerf, Paris 1987, ISBN 2-204-02767-7.
- ML - "A Matter of Life - The Story of a Medical Breakthrough" - Robert EDWARDS & Patrick STEPTOE - Hutchinson & Co., London 1980, ISBN 0-09-139180-6.
- MVDH - "Maîtrise de la Vie, Domination des Hommes" - Prof. Michel SCHOONYANS - Ed. P. LETHIELLEUX, Paris / CULTURE ET VERITE, Namur, Coll. Le Sycomore, Pierre Zech, Editeur, 1986, ISBN 2-283-61150-4.
- OT - "L'Oeuf Transparent" - Jacques TESTART - Ed. FLAMMARION, Paris, 1986, Collection Champs, ISBN 2-08-081157-6.
- PJRC - "The Pill, John Rock and the Church - The Biography of a Revolution" - Loretta Mc Laughlin - Little, Brown & Co., Boston, 1982, ISBN 0-316-56095-2.
- SDLV - "De la Vie avant toute chose" - Pierre SIMON - Ed. Mazarine, Paris, 1979, ISBN 2-86374-023-7.

Communiqué du Rectorat de l'Université Catholique de Lille à l'occasion de la récente Instruction de la Congrégation pour la Doctrine de la Foi.

- 1) L'Université Catholique de Lille rappelle son engagement chrétien et ecclésial fondamental, la diversité de cet engagement dans de nombreux secteurs de la formation supérieure et de la recherche, la reconnaissance externe de cet engagement à l'échelle régionale, nationale et internationale. C'est dans la ligne de cet engagement que se situent la recherche et la pratique de l'U.C.L. dans le domaine bio-éthique.
- 2) Dans cette perspective, les responsables de l'U.C.L. accueillent très positivement les préoccupations et le contenu de la récente Instruction de la Congrégation pour la Doctrine de la Foi et constatent que, sur la plupart des points, ce document confirme les orientations et pratiques déjà assumées à l'U.C.L.
- 3) Sur un point particulier, ils constatent une différence d'analyse et d'appréciation éthique. Ce point est celui de la licéité de la "fécondation homologue in vitro" au bénéfice d'un couple stable et en excluant toute possibilité de manipulation ou de destruction d'embryons. C'est dans ce cas particulier exclusivement - et avec les diverses conditions restrictives rappelées dans un communiqué du 15 Octobre 1986 : couple stable, fécondation réalisée à partir du sperm et des ovules de ce couple, exclusion de toute manipulation ou destruction d'embryons - que l'Université Catholique de Lille avait accepté d'engager sa pratique hospitalière dans la "fécondation in vitro". C'est sur ce point que s'était exprimée, et que s'exprime encore aujourd'hui dans l'Eglise, une pluralité d'opinions, laissant place selon toute vraisemblance à la continuation du débat.
- 4) Pour définir sa ligne d'action dans sa pratique hospitalière et compte tenu de ces éléments nouveaux, l'U.C.L. doit tenir compte à la fois de son appartenance ecclésiale, des exigences et spécificités liées à sa mission universitaire de recherche, de la participation de ses établissements de soins au service public hospitalier. Elle doit le faire en assumant ses responsabilités propres et en dialogue avec la Hiérarchie Episcopale ainsi d'ailleurs qu'avec les autres Universités Catholiques également concernées.
- 5) Il importe de rappeler la vraie place de la "FIVETE" dans le traitement de la stérilité. Quand un couple stérile consulte le médecin, la "FIVETE" n'est pas nécessairement à l'horizon. Le médecin conduit les explorations longues et souvent pénibles qui s'imposent, applique les thérapeutiques médicales ou chirurgicales, appropriées. Ce n'est le plus souvent qu'en dernier recours que la "FIVETE" est proposée comme une technique permettant d'aider la nature et non pas de se substituer à elle, de rendre service à un amour conjugal qui aspire à s'exprimer en parenté responsable.

- 6) L'application immédiate de l'Instruction de la Congrégation pour la Doctrine de la Foi, en termes de suppression de la participation des médecins de l'U.C.L. à des fécondations homologues "in vitro", poserait de graves problèmes moraux aux responsables de l'U.C.L. :
- a) vis-à-vis des nombreux couples qui sont déjà engagés dans ce processus et qui, du fait de cette suppression, verraient fortement compromis, sinon définitivement écarté, l'espoir d'une parenté responsable.
 - b) vis-à-vis du corps médical et hospitalier qui s'est engagé dans cette activité, convaincu en conscience non seulement de ne pas faire oeuvre illicite, mais d'offrir aux couples concernés un service humain infiniment précieux.
 - c) vis-à-vis des milieux scientifiques, médicaux, bio-éthiciens, dans lesquels l'U.C.L. est insérée et où sa crédibilité et son témoignage de présence d'Eglise requièrent rigueur, ouverture, liberté académique, poursuite d'une recherche de qualité ...
- 7) Ces problèmes seront surmontables malgré leurs difficultés dans la mesure où il y aura pour nous, responsables de l'U.C.L., en conscience - et selon la norme éthique la plus fondamentale - une évidence morale du caractère illicite de la participation de nos services à la fécondation homologue "in vitro". Nous sommes très attentifs à toutes les préoccupations et interpellations de la Congrégation pour la Doctrine de la Foi qui stimuleront les travaux de recherche médicale et éthique de l'Université Catholique. Nous sommes ouverts à accueillir une telle évidence morale d'illicéité. Mais nous ne pouvons pas, en toute conscience, dire que nous l'ayons acquise aujourd'hui.
- 8) C'est pourquoi notre préoccupation d'appartenance ecclésiale nous incite à demander à la Congrégation pour la Doctrine de la Foi d'accepter d'ouvrir sur cette question particulière un dialogue avec nous-mêmes et les autres Universités Catholiques concernées en tenant compte de l'ensemble du problème et des exigences et spécificités de notre mission universitaire et de nos statuts hospitaliers. Dans d'autres domaines tels que celui de la Théologie de la Libération, la Congrégation a pris l'initiative de tels dialogues et l'on en connaît les résultats bénéfiques. En ce qui nous concerne, nous sommes prêts à y participer et nous pensons qu'il s'agit actuellement de la meilleure issue possible au douloureux problème auquel nous sommes confrontés.

Jérôme REGNIER, Prêtre,
Vice-recteur de l'Université Catholique
de Lille

17 Mars 1987;

Michel FALISE
Recteur de l'Université Catholique
de Lille

Texte mis au point au cours d'une réunion à laquelle ont participé le Recteur
et le Vice-recteur de l'Université Catholique,

le Doyen de la Faculté de Théologie

le Doyen de la Faculté de Médecine

le Bureau du Centre d'éthique médicale

le Secrétaire du Comité d'éthique médicale du Centre hospitalier
hospitalier Saint Philibert

le Chef du Département de gynécologie-obstétrique du C.H. Saint
Philibert

le Directeur général du Centre Hospitalier Saint-Philibert

le 16 Mars 1987.

LA PROCRÉATION ARTIFICIELLE

En mettant au point et en utilisant les techniques de manipulation des cellules nécessaires à sa reproduction, l'espèce humaine entre dans une nouvelle ère de son histoire. Longtemps présentées comme de nouvelles armes médicales permettant de traiter — ou de pallier — certaines formes de stérilité masculine et féminine, ces techniques commencent aujourd'hui à sortir du strict champ de la seule thérapeutique. Iront-elles jusqu'à nourrir la revendication d'un droit individuel à procréer ? Seront-elles le support de nouveaux rapports sociaux ? Bouleverseront-elles les règles ancestrales de filiation ? Préfigurent-elles l'époque d'un eugénisme qui osera dire son nom ? Tels sont les principaux enjeux d'un des chapitres les plus brûlants de la biologie et de la médecine d'aujourd'hui. Des enjeux suffisamment graves pour que le Vatican prenne position avec éclat sur le sujet en rappelant son opposition de principe à toute intervention dans les mécanismes de la reproduction.

Tout a commencé avec la conservation par congélation des cellules sexuelles. La possibilité ainsi offerte d'interrompre le processus naturel de la physiologie de la reproduction allait déclencher une série d'événements en cascade. L'insémination artificielle d'abord. Faisant appel à des donneurs (ou permettant dans certains cas l'autoconservation du sperme), cette technique a permis depuis une dizaine d'années la naissance de plusieurs dizaines de milliers d'enfants dans des couples où l'homme souffre de stérilité. Dans ce domaine, grâce à la remarquable action de la Fédération des CECOS (Centre d'étude et de conservation du sperme humain), la France occupe une place importante à l'échelle inter-

nationale. L'étape suivante débuta en 1978. En Angleterre d'abord, puis dans de nombreux pays, des biologistes de la reproduction parvinrent à réunir ovule et spermatozoïdes humains à l'extérieur des voies génitales féminines : la fécondation *in vitro* était née et avec elle les « bébés éprouvette ». C'est aujourd'hui une pratique largement diffusée, même si les résultats demeurent très différents en fonction de l'expérience et de la compétence des équipes.

La congélation-décongélation étant une technique maîtrisée, de même que la fécondation *in vitro*, on voit aujourd'hui les équipes spécialisées australiennes, britanniques et françaises développer la pratique des congélations d'embryons. Celle-ci est présentée comme une chance supplémentaire de procréer pour le couple stérile. Elle permet aussi de disposer d'embryons humains qui pourraient être donnés à d'autres couples ou servir à des travaux de recherche.

Parallèlement à tous ces travaux, on voit se développer, tant en Europe qu'aux Etats-Unis, la pratique des « mères porteuses », des femmes, rémunérées le plus souvent, acceptant d'être inséminées artificiellement et de donner l'enfant conçu au terme de la gestation.

L'ensemble de ces manipulations de la reproduction humaine dépasse aujourd'hui de loin le seul cadre scientifique et médical dans lequel il a pris naissance. Parce qu'elles bouleversent les règles de la filiation tout en offrant une possibilité de reproduction sans rapports sexuels, ces techniques soulèvent une vaste série de questions, à la fois éthiques, culturelles juridiques, phi-

losophiques et politiques. Conscients de l'ampleur des problèmes ainsi posés, les gouvernements concernés n'ont pas encore adopté de démarche normative, préférant sonder de diverses manières l'opinion publique avant de légiférer. En France, une consultation nationale a ainsi été menée à la demande du Comité d'éthique et du gouvernement (1).

Le pouvoir politique ne pourra pas toutefois rester longtemps silencieux. La diffusion des techniques au sein du corps médical, leur utilisation plus ou moins maîtrisée, poseront en effet de sérieux problèmes. A cela s'ajoute une nouvelle menace née de la soudaine accélération des progrès du génie génétique et de la biologie moléculaire.

La possibilité d'analyse du patrimoine héréditaire associée à la manipulation des cellules sexuelles ou des embryons commence à donner des résultats chez l'animal. Tout indique que la chose est techniquement possible dans l'espèce humaine, à commencer par la détermination du sexe de l'embryon. L'écho qu'a eu à l'échelle nationale et internationale le cri d'alarme lancé dans les colonnes du *Monde* par le biologiste Jacques Testart témoigne de l'intérêt comme de l'inquiétude ressentis par le plus grand nombre devant ces questions essentielles.

JEAN-YVES NAU.

(1) Les résultats de cette consultation viennent d'être publiés par La Documentation française : « Les procréations artificielles. Rapport au premier ministre », de Marie-Odile Alnot, Catherine Labrusse-Riou, Jacqueline Mandelbaum-Bleibtren, Yvonne Perol et Jean-Pierre Rosenczveig.

De la maternité génétique à la maternité sociale

Jusqu'ici les êtres humains n'avaient que deux certitudes : celle d'avoir une mère et d'être mortels. Bientôt, ils n'en auront plus qu'une. Ils continueront à mourir mais ne sauront plus comment et de qui ils sont nés. Privés d'ancrage maternel, ils pourront s'offrir toutes les dérives possibles, mais aborderont toujours au même rivage...

Qui est la mère ? Que signifie aujourd'hui le mot « mère » ? Qu'est-ce que la maternité ?

Sauf en cas d'adoption plénière, le droit considèrerait jusqu'à présent que la mère était la femme qui portait l'enfant, lui donnait naissance et, dans la majorité des cas, l'élevait (ce qui impliquait qu'elle était aussi la mère génétique de son enfant). La révolution procréatique et les pratiques nouvelles qu'elle entraîne sont en train de modifier ce donné maternel.

Quatre exemples

Prenons quatre exemples.

1) La mère de substitution inséminée par le sperme du mari d'une femme stérile qui porte un enfant pour le compte du couple demandeur, selon les termes d'un contrat privé comportant rétribution. L'enfant reconnu par le père généti-

que devra être adopté par la « mère sociale ».

La « mère génétique » et « gestatrice » n'est plus alors considérée que comme un « incubateur humain », mais la mère restant encore légalement la femme qui porte et accouche, elle a le droit de changer d'avis (de se « repentir ») et de garder l'enfant. En somme, elle porte l'enfant « au bénéfice du doute », plutôt qu'au bénéfice d'une autre. La « mère sociale » subit la même incertitude, aggravée par un suspense juridique au terme duquel on lui accordera l'adoption simple ou plénière. Ici la mère génétique et utérine est niée par la mère sociale et vice versa. Aux Etats-Unis, dans le cas de Marie Beth Whitehead, la mère sociale a eu gain de cause contre la mère biologique malgré son désir de garder l'enfant.

2) La mère qui porte, au bénéfice d'un autre couple, un enfant conçu *in vitro* avec les gamètes de ce dernier, dans le cadre d'un contrat privé. La situation reste la même que dans l'exemple précédent, dans la mesure où la mère est toujours légalement celle qui accouche de l'enfant. Mais un « jugement historique » vient d'être rendu au Michigan, où le juge a ordonné que les noms de la femme qui avait donné

l'ovule et de son mari, donneur du sperme, figurent sur l'acte de naissance à la place de ceux de la mère porteuse et de son mari, estimant que, dans ce cas, la « mère qui donne naissance » (« birthing mother ») agit comme « un incubateur humain dans lequel l'embryon se développe ». La mère utérine est privée de tout droit, tandis qu'on reconnaît la mère génétique et sociale.

3) La femme stérile qui porte pour son compte et celui de son mari un enfant conçu *in vitro* avec le sperme de celui-ci et l'ovule d'une autre femme (don d'ovule). Dans ce cas la mère utérine et sociale est reconnue comme mère, sans contestation possible, le père biologique est le père social, mais la mère génétique ne compte pas.

4) La femme stérile qui porte pour son compte et celui de son mari un enfant qui avait été conçu *in vitro* avec les gamètes et pour le compte d'un autre couple (don d'embryon). Ici, comme précédemment, la mère utérine et sociale est mère de plein droit, mais la mère génétique et le père biologique ne sont pas pris en considération.

Dans les derniers cas, on peut remarquer que la triple définition de la maternité — génétique, utérine et sociale — a été réduite, sans qu'on

ait eu à modifier la loi puisqu'elle ne fonde pas la maternité sur la génétique. Dès aujourd'hui, la mère légitime peut n'être qu'utérine et sociale sans être génétique. Ailleurs, comme on l'a vu, elle peut n'être que génétique et sociale, ce qui permet de dire aussi que, dans certains cas, la mère gestatrice, la mère génétique ou la mère sociale peuvent n'avoir aucun droit sur l'enfant et être considérées comme rien par rapport à lui.

L'appauvrissement du concept de parentalité

D'autres cas de figure sont possibles, mais ces exemples suffisent pour prouver que la maternité est en miettes et que l'articulation des techniques de procréation artificielle à la loi explicite ou implicite, qui valorise tantôt le lien biologique tantôt le lien social, et semble animée par le souci égalitariste de rendre symétrique ce qui ne l'a jamais été, appauvrit le concept de parentalité, et, surtout, morcelle et fait éclater le phénomène, par essence global, de la maternité.

ANNE-MARIE DE VILAINE.

(2 décembre 1986.)

La recherche n'est pas neutre

Le professeur Jacques Testart (hôpital Antoine-Béclère, Clamart), l'un des meilleurs spécialistes mondiaux de la fécondation *in vitro* et de la congélation d'embryons humains, déclare être profondément inquiet de l'évolution des recherches dans son domaine et propose un moratoire international.

« Je ne veux pas faire certaines choses, nous a déclaré le professeur Testart. Mon dernier exploit aura été la congélation d'embryons humains. Je n'irai pas plus loin, je ne tenterai pas d'autres « premières ». D'autres le feront, non pas parce qu'ils sont les meilleurs, mais parce qu'ils ont envie de le faire, de faire parler d'eux, de passer à la

télévision. J'ai pleinement conscience qu'une telle décision équivaut pour moi à une forme de suicide professionnel.

« Je sais aussi que ma position est ultra-minoritaire dans le monde scientifique. (...) La logique de la recherche s'applique même à ce qui est encore privé de l'odeur du progrès, mais on peut ne pas l'appliquer à ce qui a déjà le goût d'un énorme danger pour l'homme. Je revendique aussi une logique de la non-découverte, une éthique de la non-recherche.

« Qu'on cesse de faire semblant de croire que la recherche serait neutre, seules ses applications étant qualifiées de bonnes ou mauvaises.

« Qu'on démontre qu'une seule fois une découverte n'a pas été appliquée alors qu'elle correspondait à un besoin préexistant ou créé par elle-même. C'est bien en amont de la découverte qu'il faut opérer les choix éthiques. »

Il ne s'agit certes pas pour lui d'arrêter toute activité scientifique.

« Moi, « chercheur en procréation assistée », j'ai décidé d'arrêter, écrit-il dans un passionnant petit ouvrage (1). Non pas la recherche pour mieux faire ce que nous faisons déjà, mais celle qui œuvre à un changement radical de la personne humaine là où la médecine reproductive rejoint la médecine prédictive.

« Que les fanatiques de l'artifice se tranquillisent, les chercheurs sont nombreux, et j'ai conscience, sur ce point, d'être isolé.

« Que les hommes inquiets, ceux qu'on nommait « humanistes » et qu'on dit aujourd'hui « nostalgiques », s'interrogent. Qu'ils le fassent vite. »

S'agit-il d'une position « ultra-minoritaire », comme il le pense lui-même ? Ou, au contraire, du début d'une prise de conscience générale face à la menace que représente aujourd'hui, pour l'espèce humaine, la manipulation des acteurs cellulaires de sa reproduction ?

Derrière ces inquiétudes et ces angoisses, une question urgente est posée : la manipulation des cellules sexuelles et des embryons humains doit-elle être réglementée ?

Les risques de dérapage, d'abus de toute sorte ou d'échanges d'argent entre individus féconds et couples stériles nécessiteraient pourtant une réglementation urgente.

J.-Y. N.

(10 septembre 1986.)

(1) *L'Œuf transparent*, de Jacques Testart. Editions Flammarion.

Les Dossiers et Documents sont une publication à vocation pédagogique. Ils sont constitués pour l'essentiel d'articles déjà parus dans le Monde et ses diverses publications.

M 1562 - 143 - 7 F

Dossier rassemblé par Chantal Dubour et Christiane Cordero, avec la documentation du Monde et sous la responsabilité de Jean-Yves Nau.

Garçon ou fille : le choix

Les couples japonais pourront-ils dans l'avenir infléchir cet « ordre naturel » qui est pourtant l'une des bases de leur pensée religieuse ? C'est en tout cas ce que donnent à penser la découverte et l'expérimentation d'une méthode mise au point par une équipe de chercheurs japonais permettant de déterminer le sexe des enfants à naître. L'application de cette découverte à une quarantaine de cas a provoqué au Japon une polémique, tant sur ses implications morales et démographiques que sur l'éthique médicale en général.

Le docteur Rihachi Izuka et des chercheurs du département de gynécologie de l'université de Keio à Tokyo ont mis au point en 1984 une méthode de séparation des chromosomes contenus dans les cellules spermatiques déterminant le sexe par l'utilisation d'une centrifugeuse

Quelle filiation ?

Un enfant peut naître longtemps après la mort de son père, dont il est pourtant l'authentique descendant génétique. Près de cent embryons congelés attendent leur sort, dans la cuve d'azote d'un laboratoire parisien. Ils pourront voir le jour bien des années après leur conception, d'une mère qui ne leur aura prêté que l'utérus de leur croissance, et de parents réels, biologiques, dont ils ne sauront jamais rien.

Les spermatozoïdes et les ovules, détenteurs du potentiel de naissance, peuvent se conjuguer, s'éparpiller, s'entrecroiser à loisir, en une mosaïque étrange où viennent se briser tous les concepts familiaux patiemment élaborés au cours des siècles par nos sociétés.

D' E. L.
(29 janvier 1986.)

et d'un liquide nommé Percoll. La femme est ensuite fécondée *in vitro*.

A l'origine, l'équipe du docteur Izuka cherchait à remédier aux maladies héréditaires (telles que l'hémophilie) qui affectent les hommes en permettant aux parents d'engendrer une fille, ou de pallier une concentration insuffisante du sperme dans le cas d'hommes souffrant d'une infirmité en ce domaine. Leur méthode permet avec 95 % de chances de succès d'avoir un enfant du sexe féminin ; les probabilités sont plus minces dans le cas des garçons.

En revanche, une autre méthode, appliquée elle depuis huit ans dans les dispensaires japonais, permet avec de fortes chances (90 %) de succès de faire naître des garçons : il s'agit dans ce cas d'un médicament à base de phosphate de calcium qui est administré à la mère. Deux mille cinq cents garçons sont nés au cours des dernières années grâce à cette méthode. « Dans le cas de la découverte du docteur Izuka, il ne s'agit pas de combinaisons génétiques, précise M. Nakajima, mais simplement d'une manipulation des cellules spermatiques. »

Il naît en moyenne au Japon 5 % de plus de garçons que de filles, et M. Nakajima estime que, même si la découverte de l'équipe de Keio était appliquée à l'échelle nationale, elle ne provoquerait pas de déséquilibre sensible dans la situation démographique.

La détermination du sexe des enfants à naître pose surtout des problèmes éthiques. Au Japon, le culte shinto, religion première des Japonais, considère, comme en Occident, qu'il faut se conformer à la volonté des dieux qui décident du sexe des enfants. Mais il y a aussi, comme dans les autres pays influencés par

le confucianisme, une forte propension à préférer les garçons.

Bien que soit notable une évolution, et que chez les jeunes couples le désir d'avoir un garçon et celui d'avoir une fille tendent à s'équilibrer, demeure une volonté profonde d'assurer la continuité de la lignée familiale. Après un examen prénatal permettant, entre autres, de connaître le sexe d'un fœtus, les médecins japonais n'informent généralement pas les parents, comme c'est le cas dans d'autres pays, de peur qu'ils ne décident une interruption de grossesse s'il s'agit d'une fille.

Légalement, le sexe d'un fœtus n'est pas une cause admise d'avortement. Mais celui-ci est particulièrement répandu (en 1984, on comptait 568 916 interruptions de grossesse pour 1,4 million de naissances). Les femmes ne recourent certes pas volontiers à cette pratique, comme en témoignent les nombreux temples dédiés aux enfants avortés : mais, la pilule ayant longtemps été interdite, l'interruption de grossesse est devenue courante.

Les autorités japonaises semblent en fait craindre un phénomène analogue à celui qui a eu lieu ces dernières années en Corée du Sud : une vague d'avortements engendrée par un recours systématique aux examens du fœtus pour connaître le sexe de celui-ci. Fortement marqués par le confucianisme, les Coréens ont une préférence marquée pour les enfants mâles. En février 1986, les autorités coréennes ont interdit aux médecins de révéler le sexe des fœtus.

Outre les problèmes moraux d'ordre général que pose la détermination du sexe des enfants avant leur naissance, la découverte de l'équipe de Keio a provoqué une controverse sur le respect même de l'éthique médicale au Japon. Un comité a été

récemment créé par l'ordre des médecins japonais, qui a recommandé à ses membres de ne recourir à la méthode du docteur Izuka que pour pallier des maladies héréditaires. Il a d'autre part été décidé que les médecins qui l'utiliseraient devraient en avertir l'académie de médecine. Le comité a en outre demandé que cette méthode soit davantage expérimentée afin de déterminer si elle a des effets secondaires.

PHILIPPE PONS.
(5 novembre 1986.)

La famille en question

Quant aux femmes qui portent, contre argent, pour une autre, un enfant dans leur ventre, que dire sinon qu'il me semble qu'il s'agit là d'une forme d'aliénation. Attendre un enfant avec lequel on noue pendant neuf mois des liens singuliers et puis devoir s'en séparer, n'est-ce pas jouer à l'apprenti sorcier ? Il ne faudrait pas voir dans l'avenir se créer deux classes de femmes. Celles qui auront les moyens de rémunérer une porteuse et celles qui devront porter un enfant pour une autre pour gagner leur vie. Louer son corps ainsi peut être ressenti comme une prostitution.

Et la famille, que devient-elle ? Certes, on assiste à l'émergence de « nouvelles familles ». Jusqu'où peut-on aller dans la diversité des structures familiales sans rompre les équilibres fondamentaux ? Le bon sens commande de rappeler qu'une famille, c'est d'abord un père, une mère et des enfants.

MONIQUE PELLETIER.
(24 août 1985.)

Les mères porteuses...

De manière tout à fait curieuse, le débat sur les mères porteuses a, jusqu'à présent, trop souvent gommé les aspects biologiques et médicaux. Et tout se passe comme si on avait établi comme postulat que la grossesse était une période neutre pendant laquelle la femme et l'enfant qu'elle porte n'établissent aucun échange, aucun dialogue. Comme si, en résumé, il ne s'agissait là que d'un simple « portage » mécanique, ce qui à l'évidence est soit un mensonge, soit une illusion supplémentaire.

De la même manière, les partisans d'une telle pratique n'évoquent nul-

lement les dangers encourus par la femme enceinte. Or, si la grossesse n'est pas *a priori* un état pathologique, elle n'en est pas moins toujours une période à risques. Risques immédiats (phlébites, accidents cardiaques, césarienne, etc.). Risques ultérieurs aussi (avenir obstétrical plus difficile).

A ces différents éléments, il faudrait ajouter d'autres menaces : on n'exerce pas « un droit à procréer » sans voir immédiatement poindre d'un côté le vieux démon de l'eugénisme, de l'autre le spectre du commerce des corps humains. « Il existe

une belle unanimité de principe contre la commercialisation, explique le professeur René Frydman (hôpital Antoine-Béclère) ; cependant, celle-ci est, dans la pratique, contournable. Aux Etats-Unis, les prix ont non seulement doublé depuis 1979 (20 000 à 40 000 dollars), mais ils varient selon les qualités demandées à la mère de substitution (beauté, don pour la musique, diplômes, etc.). A quand les Salons où l'on pourra ventr choisir, comparer les qualités des candidates ? »

JEAN-YVES NAU.

(10 avril 1985.)

... et leur désarroi

Les mères porteuses, les Sarah ou les Cigognes qui ont « choisi » le parti pseudo-médical ont craqué. Certaines par peur d'être « répudiée » par leur mari (*sic*). D'autres par crainte de la loi dans ce qu'elle a de plus symbolique. Toutes ont monnayé un peu de leur identité !

Personne n'a encore écrit ou parlé de la déprime de Patricia, première mère porteuse française, cette jeune fille de vingt et un ans, manipulée par le docteur Geller. Une déprime qui n'a rien à voir avec la classique dépression *post-partum*. Personne

n'a repris les informations alarmistes parues à propos des deux jumelles de Montpellier, elles aussi inséminées, puis manipulées par la presse, qui ont crié leur désarroi haut et fort, en avouant : « Plus jamais ça ! »

Personne n'ose contredire le discours triomphaliste des équipes qui pratiquent et encouragent les fécondations *in vitro*. Et pourtant, là aussi, les femmes souffrent d'une mainmise d'un pouvoir technologique et médical, occultant sans

qu'elles puissent le formuler, tout désir sexuel, tout plaisir amoureux, toute une partie de leur féminité. Et quand elles en prennent conscience, elles « cassent » le couple ou recourent, enfin, à l'adoption.

Le sondage du *Monde* le prouve (lire ci-contre) : d'accord pour une thérapie sans acharnement ; d'accord pour le progrès et ses applications, mais sur les autres d'abord !

MINOU AZOULAY.

(31 juillet 1985.)

Demain, la matrice artificielle ?

Les nouvelles technologies apparaissent portées par des grands courants socioculturels.

Le premier courant, c'est l'*inquiétude démographique*. Les pouvoirs publics prennent conscience en 1870 de notre « dépeuplement », de notre « dénatalité », et mettent en place des mesures de répression et de stimulation. Avec des résultats toujours incertains...

Pendant ce temps, les populations du tiers-monde prolifèrent dans la misère et deviennent envahissantes. Comment n'a-t-on pas encore pensé à utiliser les nouvelles technologies de reproduction pour résoudre les deux problèmes à la fois ? Embryons congelés et mères porteuses offrent, au point de vue économique comme au point de vue démographique, les perspectives les plus attrayantes.

Pourquoi ne pas implanter nos embryons chez les femmes du tiers-monde ? La grossesse et l'accouchement ne leur font pas peur. Leur payer 50 000 F pour chaque enfantement, ce serait mettre fin à leur misère (il leur faut dix ans et plus pour gagner pareille somme). Et pour nous ce serait la solution à nos problèmes d'immigration. Nous

exporterions nos embryons congelés et nous recevriens en retour des jeunes, aisément adaptables, aisément assimilables. Quel merveilleux « transfert de technologie » !

Dès qu'elle se redresse, dès qu'elle s'humanise, notre espèce invente des outils, des instruments, des machines, qui réduisent le travail de notre corps et le relaient dans ses fonctions. La biologie humaine est entrée dans l'âge technique, elle invente des prothèses qui remplacent nos organes ; elle inventera (dans cent ans, dans deux cents ans ?) une matrice artificielle.

L'idéal des gynécologues ne peut être que d'écarter cette femme encombrante et d'accéder le plus tôt possible à la gestation *in vitro*. La fécondation *in vitro* est déjà banale ; on saura bientôt prolonger la vie de l'embryon *in vitro* jusqu'à la gestation complète. Ce n'est nullement de la science-fiction : des équipes de chercheurs sont d'ores et déjà en compétition pour atteindre ce but.

Là encore, rien de fâcheux. Les femmes ont beaucoup gémi contre le lourd fardeau que la reproduction impose à leur sexe ; débarrassées de cette sujétion, nos arrière-petites-

filles pourront consacrer plus de temps à leur carrière ou à leurs loisirs.

Quant aux bébés, quelle chance pour eux ! La naissance est de nos jours tellement dramatisée, grâce à l'échographie, au monitoring, etc., qu'elle semble infliger à l'enfant qui naît les épreuves et les risques les plus redoutables. Ce sera tellement plus facile de le sortir d'un bocal ! A ce moment-là, une femme qui aurait envie d'être enceinte et d'accoucher apparaîtra comme une maniaque un peu obscène, et surtout comme une *marâtre* : on lui objectera « l'intérêt de l'enfant », et elle s'inclinera, parce que nous nous inclinons toujours devant cet argument-là.

La maternité, qui constituait, encore au dix-neuvième siècle, la spécificité du sexe féminin, son pouvoir propre, sa dignité propre, est en train de se morceler, de s'éparpiller, de tomber tout entière sous contrôle médical et social. Est-ce dire qu'elle échappe aux femmes ? Peut-être que non, mais il faudra sans doute la réinventer. Et désormais le temps presse.

Y. KNIBIEHLER.

(19 avril 1985.)

Naissances extraordinaires

Quelle cohérence peut-il y avoir entre un séjour au Tchad — ou ailleurs — avec Médecins du monde, la lutte contre la stérilité, le combat de pionnier pour la médicalisation de l'avortement, le développement d'une médecine du fœtus et le refus absolu du principe des « mères porteuses » ?

Le professeur René Frydman est le « père » d'Aman'ine, le premier bébé-éprouvette français. Il sera bientôt le « père » des premiers enfants nés en France d'embryons congelés. Il fut aussi le militant de la lutte engagée par les mouvements féministes pour la libération de l'avortement. Il fut encore le héros convaincu d'une solidarité active envers les plus déshérités de la planète. La nostalgie du « médecin aux pieds nus » l'habite toujours, et la discordance radicale le hante, que révèle la crise française de la natalité, et l'« irrésistible désir d'enfant » qui, en plein cœur de cette crise, conduit à la survenue de naissances extraordinaires, résultant de performances scientifiques hors du commun.

La cohérence, dans tout cela qui paraît contradictoire, c'est dans une éthique de clarté qu'il faut la trouver. Non pas l'éthique de finalité, la justification des moyens employés par les résultats obtenus, mais l'idée profondément ancrée que le seul combat qui vaille est celui qui s'inspire du respect de la personne humaine.

C'est au nom de cet idéal que s'exprime la lutte pour la médicalisation de l'avortement, le fœtus n'ayant d'existence réelle que s'il incarne un « désir de naissance ». Mais encore faut-il que ce « désir » n'exige pas, pour son accomplissement, l'aliénation de l'autre, comme c'est le cas pour les mères porteuses, que le « droit à l'enfant » ne devienne pas, en un glissement subtil, « un droit sur l'enfant », et que la « médecine du désir » aujourd'hui pratiquée ne transforme pas le médecin en « spécialiste en fétillogie », en robot programmeur d'enfants imaginaires.

Pour la première fois dans l'histoire, les hommes sont maîtres complètement de leur procréation — qui se trouve dissociée de l'amour, de l'acte sexuel, et même des corps qui l'engendrent.

« Le seul garde-fou du médecin devant ces potentialités infinies », écrit René Frydman, c'est, jusqu'à présent, « sa propre conception du monde ». Lui appartient-il vrai-

ment d'imposer seul, mais à tous, cette conception qui ne reflète pas nécessairement la représentation qu'une société tout entière se fait de la personne humaine ?

D' E.-L.

(29 janvier 1986.)

Du droit à l'enfant...

On a vu émerger la notion de « droit » à l'enfant, qui serait un pendant du droit à la contraception et à l'avortement. Par une sorte de sophisme, l'on fait comme si le droit à disposer de son corps, de ne pas avoir d'enfant, pour une femme, pouvait se retourner, et lui équivaloir un droit absolu de faire des enfants par tous les moyens, quand bien même serait-ce « à tout prix ». Ce qui permet de présenter la médicalisation et la technologisation de la reproduction humaine comme des prouesses scientifiques « naturelles » aux fins de satisfaire aux demandes individuelles privées, jugées *a priori* légitimes.

... à l'enfant sur mesure

Autre exemple, l'idée d'enfant sur mesure, programmé non plus seulement dans le temps (comme le permettent déjà les méthodes contraceptives) mais aussi, peut-être bientôt, dans ses caractéristiques (sexuelles et génétiques) fait son chemin. (La programmation du sexe est désormais possible en reproduction animale par une sélection de départ opérée entre les embryons bovins.)

Cette idée, en passe d'être une nouvelle valeur, vient à point pour légitimer la recherche sur les embryons humains et l'extension des indications médicales de FIVETE (initialement réservée aux stérilités tubaires des femmes). Celle-ci ouvrirait des possibilités procréatives accrues aux couples « à risque », c'est-à-dire porteurs d'un risque de maladie héréditaire ou ayant déjà eu des enfants atteints d'anomalies.

LAURENCE GAVARINI.
(25 septembre 1986.)

L'enfant-objet

Soulignons d'abord que les cas de figure sont nombreux ; les analyses suscitées comportent des aspects différents. Ainsi, le cas des mères porteuses implique une aliénation de la fonction maternelle chez une femme au profit d'une autre et une modification importante de leur dynamique personnelle et interpersonnelle avec répercussion inéluctable sur l'enfant. Le cas de couples stériles avec insémination artificielle ou fécondation *in vitro* avec manipulations de l'embryon (sous des formes variées demain sans doute) fait intervenir une autre aliénation : celle de la fonction parentale au profit du médecin. Ici, la médicalisation, devenue dimension fondamentale, est introduite, et à des degrés variables selon les cas. La nécessité de contrôler ces pratiques s'impose, car les parents ne peuvent, actuellement, en évaluer les effets sur l'enfant à venir. Cela conduit à s'engager davantage dans une expérimentation humaine déjà amorcée, plus ou moins déclarée (qui soulève, elle, des questions graves sur le plan moral).

Et l'identité ?

Ce qui est progrès, dans le domaine de la biologie, peut provoquer des problèmes d'une autre nature dans le domaine de la psychologie. On crée une altération et une amputation de l'histoire relationnelle dans laquelle l'enfant est intimement inséré. Comme spécialiste de psychologie ontogénétique, je partage tout à fait les inquiétudes exprimées par d'autres spécialistes. Je considère que ces conditions sont extrêmement nuisibles au développement harmonieux de l'enfant et qu'elles sont à l'origine de troubles graves d'identité, qu'ils soient ou pas en relation explicite avec cette situation.

Nous savons maintenant que la vie humaine ne commence pas au jour de la naissance, mais à partir du moment où l'individu est désiré et conçu par les parents (phase prénatale de l'attachement).

Le désir de procréer, sous ses formes d'expression actuelles, s'était sur des motivations complexes et souvent réactionnelles que l'on n'a pas l'intention d'analyser ici. Quoi qu'il en soit, ce droit est, évidemment, tout à fait légitime ; mais l'enfant, lui, ne peut être réduit au produit d'un désir et assimilable à un objet, à un moyen. Il importe de dénoncer, sous la diversité des expressions, l'image de l'enfant véhiculée par ces pratiques : enfant-thème d'un militantisme féministe ou antiféministe, enfant-remède, enfant-mirage... Il y a quelque chose de pitoyable à voir chez certaines jeunes femmes (comme j'ai eu l'occasion de le lire dans des documents — enquêtes pour thèse — reçus de première main) que l'enfant satisfait la revendication profonde de produire une chose enfin à soi, sans rien devoir à l'autre. Il importe de reconnaître que la finalité de l'enfant est en lui-même et de lui reconnaître le droit absolu à l'existence d'un être humain entier et complet, en dépit des accidents hélas possibles et des agressions que la science ne parvient pas toujours à surmonter. L'enfant naît d'une rencontre, d'un projet partagé et d'un engagement à deux. Il doit, comme tout être humain, posséder la double composante, féminine et masculine (selon les individus, sous des formes et des degrés variables, dans le temps et dans l'espace). C'est à cette condition qu'il pourra se comporter en humain et communiquer avec l'autre, semblable et différent.

FRANCINE ORDINI-BOUCHOU.
(22 avril 1986.)

La procréation artificielle entre vie privée...

La décision de faire des enfants et la manière de les faire doivent être laissées à ceux qui les font et à ceux qui les aident à les faire. La responsabilité de la société se limite à protéger les enfants qui naîtront, mais ce n'est certainement pas à des assemblées de spécialistes, aussi éminents soient-ils, de décider ce que les femmes de dix-huit à quarante-cinq ans feront de leur ventre.

Dans de tels domaines où aucun consensus précis n'est possible du fait des options philosophiques et religieuses, la loi doit être légère, évidente et respecter les subcultures contradictoires dans leurs pratiques. Le seul grand principe qui mérite une violation de cette sphère privée

est la protection du citoyen, du moins de celui qui est reconnu par la quasi-unanimité comme un citoyen.

Devant l'embarras des biologistes qui ne décèlent pas de discontinuité fondamentale des gamètes à l'enfant qui court, les juristes rappellent volontiers que c'est la naissance qui confère l'existence légale et donc la protection de l'individu, y compris contre la cellule sociale qui l'a conçu. Qui et au nom de quelle expérience peut prétendre que l'enfant de « parent unique » ou de « couples homosexuels » sera plus menacé qu'un autre ? Pour des situations qui ont toutes les chances de rester exceptionnelles, seules des expériences réelles — légales ou pas

— diront peut-être s'il y a lieu d'intervenir. J'y vois personnellement moins de risques pour les enfants que dans la pratique des sectes religio-commerciales qui réduisent leurs adhérents, adultes et enfants, à l'état de zombies.

Enfin, pour rappeler le péril des textes, on peut se souvenir que, dans un autre domaine, les mêmes textes sacrés chrétiens sont interprétés par certains comme interdisant la transfusion sanguine et par d'autres comme en faisant un devoir d'aide au prochain. N'en serait-il pas de même pour des textes de loi hâtifs ?

Les décisions concernant la procréation, sa prévention ou son interruption avant la naissance ne peuvent relever que de la vie privée

dans une société démocratique et pluriculturelle comme la nôtre. Jacques Robert a raison de rappeler que la vie humaine peut être définie *a contrario* puisque l'on admet que l'encéphalogramme plat définit la mort humaine. Malheureusement, l'activité cérébrale naissante apparaît au cours d'un processus continu et il n'existe pas de moment privilégié où l'on puisse considérer que l'humanité de l'individu émerge entre les premières décharges neuronales et le premier discours réfléchi.

Chacun ne peut donc choisir personnellement son arbitraire avec l'aide (mais pas sous les prescriptions) de ceux qui croient savoir.

ANDRÉ LAGANEY.
(24 août 1985.)

... et réglementation

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté mercredi 24 septembre 1986, à la suite d'un débat animé, un certain nombre de règles concernant l'« utilisation d'embryons et fœtus humains à des fins diagnostiques, thérapeutiques, scientifiques, industrielles et commerciales ».

Les députés invitent les gouvernements et Etats membres du Conseil de l'Europe à interdire :

- La création d'êtres humains identiques par clonage ou par d'autres méthodes, à des fins de sélection de la race ou non ;
- L'implantation d'un embryon humain dans l'utérus d'une autre espèce ou l'opération inverse ;
- La fusion de gamètes humains avec ceux d'une autre espèce ;
- La création d'embryons avec du sperme d'individus différents ;

- La fusion d'embryons ou toute autre opération susceptible de réaliser des chimères ;

- L'ectogénèse, c'est-à-dire la production d'un être humain en laboratoire en dehors de l'utérus d'une femme ;

- La création d'enfants de personnes du même sexe ;

- Le choix du sexe par manipulation génétique à des fins non thérapeutiques ;

- La création de jumeaux identiques ;

- La recherche sur des embryons viables ;

- L'expérimentation sur des embryons vivants, viables ou non.

Le Conseil de l'Europe se prononce également pour l'interdiction « du maintien des embryons in vitro au-delà du 14^e jour après la fécon-

dation » (déduction faite du temps de congélation éventuelle).

On ne manquera pas d'être intéressé par l'annexe adoptée également par le Conseil de l'Europe.

D'une manière générale, ce texte estime que toute intervention sur l'embryon ou le fœtus (1) vivant *in utero* ou *in vitro* n'est légitime que si elle a pour but le bien-être de l'enfant à naître. En outre, il est interdit de maintenir en survie artificielle les embryons de ce type afin d'obtenir des prélèvements utilisables.

L'utilisation d'embryons ou de fœtus morts doit, selon le texte, avoir un caractère exceptionnel, essentiellement justifié par la rareté des maladies ainsi traitées, et respecter les règles suivantes :

- La décision et les conditions (date, technique) de l'interruption

de grossesse ne doivent en aucun cas être influencées par l'utilisation ultérieure de l'embryon ou du fœtus ;

- Une totale indépendance doit être garantie entre l'équipe qui procède à l'interruption de grossesse et l'équipe susceptible d'utiliser les embryons et les fœtus à des fins thérapeutiques ;

- L'utilisation ne peut avoir lieu sans le consentement des parents ou des donneurs de gamètes ;

- L'utilisation des embryons, des fœtus ou de leurs tissus ne peut être faite dans un but lucratif et donner lieu à rémunération.

FRANCK NOUCHI.
(26 septembre 1986.)

(1) Embryon : jusqu'à la huitième semaine du développement de l'œuf humain ; fœtus : après la huitième semaine.

Limites et recommandations

En revanche, toujours selon l'ordre, « la fécondation avec donneur étranger au couple appelle encore des réserves. En l'absence d'une législation spécifique sur ces questions, le conseil national déclare que les règles déontologiques des CECOS doivent être strictement observées ». Ces règles prévoient que l'insémination artificielle ne peut être qu'un palliatif de la stérilité masculine, que le don du sperme n'est pas rémunéré et que l'anonymat doit être total entre donneurs et receveurs.

En ce qui concerne les autres méthodes de procréation, l'avis de l'ordre est que « le don d'embryon, qui n'est pas assimilable au don de gamètes, n'est pas acceptable dans la mesure où il conduit à la banque d'embryons et à ses risques d'eugénisme ». Il en est de même du « prêt d'utérus, déraisonnable dans ses conséquences ».

F. M.
(21 octobre 1986.)

Le conseil national de l'ordre des médecins a tenu à rappeler « les principes fondamentaux qui doivent guider les médecins » en matière de « méthodes de procréation médicalement assistées ». Les principes sont au nombre de trois :

- aider le couple stérile ;
- respecter l'embryon, qui ne peut être traité ni comme un matériel ni comme une denrée ;
- penser à l'enfant à naître et à son devenir.

En conséquence, le conseil de l'ordre estime que « les méthodes communément admises au sein du couple (insémination avec le sperme du conjoint, fécondation in vitro avec transfert embryonnaire) répondent à ces impératifs ».

Le Comité national d'éthique, tout en reconnaissant que la FIVETE (fécondation in vitro et transfert d'embryon) est une « technique procréative acceptable », estime souhaitable d'« éviter l'inflation d'une technique aléatoire, lourde et coûteuse, qui n'est pas sans risques physiques, et surtout psychiques, pour les couples. Le

Comité attire, en outre, l'attention du corps médical et des patients potentiels sur les dangers de l'acharnement procréatif ».

« Les indications médicales de recourir à la FIVETE, poursuit le Comité, doivent concerner exclusivement des couples souffrant d'une stérilité ou d'une hypofertilité avérée, et animés d'un projet parental commun inscrit dans le cadre d'une relation stable et effective de l'homme et de la femme. Aucune autre indication médicale de la FIVETE ne peut aujourd'hui être proposée. »

J.-Y. NAU.
(16 décembre 1986.)

La désapprobation du Vatican

Gardienne de l'orthodoxie dans l'Eglise catholique, la Congrégation romaine pour la doctrine de la foi, sous la signature de son préfet, le cardinal Josef Ratzinger, et avec l'approbation du pape, a rendu public à Rome, le mardi 10 mars 1987, une instruction sur « le respect de la vie humaine naissante et la dignité de la procréation ».

Ce nouveau document de la Congrégation romaine pour la doctrine de la foi tranche le vieux débat, encore récemment au centre des délibérations du Comité national d'éthique français, sur le statut de l'embryon humain. Pour lui, dès la constitution du zygote (c'est-à-dire la fusion des gamètes), « l'embryon est une personne humaine ». Aussi l'Eglise catholique exige-t-elle « le respect inconditionnel moralement

dû à l'être humain, dans sa totalité corporelle et spirituelle ».

C'est cette conviction qui fonde son opposition, hier à l'avortement, aujourd'hui au diagnostic prénatal, à toute manipulation d'embryon, même au bénéfice de la recherche scientifique, à la production d'embryons surnuméraires, qui permet de multiplier les chances de réussite des fécondations *in vitro*, à tout stockage et à toute congélation d'embryons humains.

● **Diagnostic prénatal** : tout examen de l'embryon et du fœtus dans l'utérus de la future mère est possible, « s'il ne lui fait pas courir des risques disproportionnés », dit le document du Vatican. Mais, ajoute-t-il, « il est gravement en opposition avec la loi morale quand il prévient, en fonction des résultats, l'éventua-

lité de provoquer un avortement : un diagnostic attestant l'existence d'une malformation ou d'une maladie héréditaire ne doit pas être l'équivalent d'une sentence de mort ».

● **Manipulations d'embryons** : toute expérimentation sur des embryons vivants est « illicite ». « Viables ou non, ils doivent être respectés comme toutes les personnes humaines. »

On sait que, dans la pratique des fécondations en éprouvette, tous les embryons fécondés ne sont pas réimplantés dans l'utérus de la femme. Ils sont éliminés ou conservés par des techniques de congélation. Toute destruction de ces embryons en surnombre est assimilée par l'Eglise catholique à un avortement provoqué, et donc fermement condamnée.

Toute manipulation biologique ou génétique des embryons humains – intervention sur le patrimoine chromosomique, tentative de fécondation entre gamète humain et gamète animal, gestation d'embryons dans des utérus d'animaux – est « contraire à la dignité personnelle de l'être humain, à son intégrité, à son identité ». Toute expérience, enfin, visant à obtenir un être humain par « fission gémellaire », clonage ou parthénogenèse est également condamnée.

● **Fécondation « in vitro » et insémination avec donneur extérieur** : il ne peut y avoir de procréation responsable en dehors du mariage, estime le texte romain. La fécondation artificielle ayant recours aux gamètes d'une tierce personne est « contraire à l'unité du mariage, à la dignité des époux, à la vocation propre des parents et aux droits de l'enfant à être conçu et mis

au monde dans le mariage et par le mariage ».

● **Fécondation in vitro et insémination entre conjoints** : c'est sur ce point que la position du Vatican était le plus attendue. Celui-ci ne méconnaît pas, dit-il, « les légitimes aspirations des époux stériles ». Il en parle même comme d'une « souffrance ». Mais, de même qu'il avait condamné la contraception artificielle parce qu'elle dissocie l'acte sexuel de la procréation, il désapprouve aujourd'hui, au nom du même principe, la fécondation hors de son lieu naturel : « L'acte de l'amour conjugal est considéré dans l'enseignement de l'Eglise comme l'unique lieu digne de la procréation humaine (...). Même purifiée de toute compromission avec la pratique abortive de la destruction d'embryons et avec la masturbation, la FIVETE à l'intérieur du couple demeure une technique moralement illicite parce qu'elle prive la procréation humaine de la dignité qui lui est propre et conaturelle. »

Dans la dernière partie de son texte, le Vatican en appelle à la responsabilité des autorités politiques et des législateurs dans une telle matière, car « un recours incontrôlé aux nouvelles possibilités techniques pourrait conduire à des conséquences imprévisibles et dangereuses pour la société civile (...). Si le législateur manquait de vigilance, il pourrait être dépouillé de ses prérogatives par des chercheurs qui prétendraient gouverner l'humanité au nom des découvertes biologiques et des prétendus processus d'amélioration qui en dériveraient. L'eugénisme et les discriminations entre les êtres humains pourraient s'en trouver légitimés. »

HENRI TINCO.
(11 mars 1987.)

Interdiction du clonage en Australie

Les savants australiens qui travaillent sur les procréations artificielles n'auront plus le droit de « cloner » des embryons humains, et toute manipulation qui entraîne la destruction de l'embryon – même si elle fait progresser la science – sera bannie. Les personnes qui contreviendront à ces règles, gérées désormais par un comité de contrôle fédéral, seront passibles de sanctions très sévères, voire de prison.

Telle pourrait être la teneur d'une future législation fédérale sur les procréations artificielles si le gouvernement décide d'entériner les conclusions d'un rapport qu'une commission sénatoriale vient de présenter au Parlement et qui fait grand bruit en Australie.

Si les sénateurs se sont prononcés pour la poursuite des travaux sur l'embryon humain, c'est

à la condition seulement que ceux-ci s'inscrivent dans le cadre d'une recherche « thérapeutique ». Ils ont défini comme « thérapeutique » toute expérimentation dont le but est de « multiplier les chances de développement de l'embryon », et donc d'aider les couples stériles.

En revanche, les sénateurs considèrent que toute expérimentation « non thérapeutique » – c'est-à-dire dont la fin n'est pas le développement harmonieux de l'embryon – doit cesser. Ils ne désapprouvent pas toutefois la congélation d'embryons dans la mesure où il est prouvé qu'il est préférable pour le bon développement de l'embryon de différer le moment où il sera réimplanté dans l'utérus de la mère.

SYLVIE CROSSMAN.
(5 novembre 1986.)

Moratoire pour la recherche

Le Comité national d'éthique se prononce pour « un moratoire de recherches, qui vise à permettre la réalisation d'un diagnostic génétique (diagnostic chromosomique ou génique, diagnostic de sexe) avant transplantation. Ces recherches conduiront à de nouvelles indications de la FIVETE pour d'autres motifs que la lutte contre l'infécondité ». Aussi, malgré les réserves de certains de ses membres sur le principe même du moratoire, le Comité considère, après en avoir longuement débattu, que celui-ci s'impose aussi bien pour des raisons d'éthique que médicales et scientifiques.

« Ces recherches, poursuit-il, font apparaître le risque de voir se développer des pratiques de caractère eugénique, qui, en se banalisant, pourraient susciter des désirs éthiquement condamnables de la banalisation de la reproduction humaine, pour des raisons sanitaires ou de convenance (...).

La tentation d'un choix de l'enfant à naître en fonction de ses qualités peut apparaître contraire à la dignité de la personne future, car elle met en cause le respect de l'altérité, de la singularité et de la liberté de l'enfant. »

La durée de ce moratoire est fixée par le Comité à trois ans, délai qui,

espère-t-on, permettra aux chercheurs de mieux cerner les conséquences des recherches à caractère génétique, c'est-à-dire les recherches qui associent le prélèvement par micromanipulations d'une partie des cellules ou des noyaux de l'embryon et l'analyse des caractéristiques génétiques de ces cellules.

Le Comité donne également une liste des recherches qui devraient, selon lui, être interdites. Il s'agit notamment de toutes les recherches visant à modifier de manière artificielle le génome humain et transmissible à la descendance.

Devraient être interdites également les recherches ayant pour objet la transplantation d'embryon entre l'homme et l'animal, ainsi que celles concernant les grossesses masculines. Les recherches sur la parthénogenèse ou sur la gestation complète *in vitro* sont également interdites.

Enfin, le Comité aborde la question de la congélation des ovocytes (ovules) humains, estimant que les inconnues sont ici telles qu'elles interdisent la transplantation d'embryons obtenus à partir de cette technique.

J.-Y. N.

(16 décembre 1986.)

Des garde-fous indispensables

Parce qu'aucune recherche n'est a priori exempte de tout risque de perversion, il faut analyser à quels niveaux doivent se situer les garde-fous.

1) *Sur le plan individuel* : si le chercheur a la responsabilité d'entreprendre ou de ne pas entreprendre une recherche. Le médecin, lui, a la responsabilité d'appliquer ou de ne pas appliquer telle ou telle technique existante.

Le diagnostic de sexe de fœtus peut être porté à partir du prélèvement des villosités placentaires. Le médecin va-t-il pratiquer cet examen sans raison médicale, répondre à la demande comme prestataire de services ? C'est oublier que le rôle du médecin est d'estimer également le bien-fondé de la demande.

2) *Au niveau de la communauté scientifique* : le développement de la biomédecine ne peut se concevoir que comme un travail d'équipe où les orientations des programmes de recherche sont prises en commun. La vision nostalgique du chercheur ou du médecin solitaire est caduque. C'est en équipe, sous la direction du professeur Émile Papiernik, que nous avons pris la décision de lancer un programme de fécondation *in vitro* en 1978, celui de la congélation d'embryons en 1983, et celui du don d'ovocytes en 1986. Cette notion de travail en équipe et de consultation régulière de ses membres est un garant contre certaines perversions, mais cela ne suffit pas, car la responsabilité individuelle et la responsabilité de l'équipe ne peuvent faire l'économie de la responsabilité de la société.

3) *A l'échelle de la société tout entière* : un cadre législatif est souhaitable afin d'interdire toute commercialisation et de définir les centres agréés pour le recueil, le traitement et la conservation des ovocytes, des spermatozoïdes et des œufs humains fécondés. Demandé avec insistance depuis la naissance d'Amandine, j'espère que ce projet verra le jour avant l'âge de sa majorité. Le nombre de ces centres ne devrait pas être limité a priori, mais correspondre aux besoins de la population.

La recherche sur la reproduction humaine est une nécessité ; elle passera dans certains cas par la recherche sur l'embryon, mais dans un cadre réglementaire qui doit être défini selon des conditions scientifiques et éthiques précises. Il faut être vigilant quant au développement de la recherche de demain ; dès aujourd'hui, on peut prendre position contre certaines pratiques — telles que les mères porteuses, l'insémination *post mortem* — qui ne reposent sur aucune recherche scientifique, mais qui risquent cependant de créer des enfants thérapeutiques.

Le noyau de l'homme ainsi convoité devient, après le noyau de l'atome, un seuil du sacré que l'être humain vient de franchir. Mais l'énergie gamétique, tout comme l'énergie atomique, se doit d'être maîtrisée.

Pr ANDRÉ BOUÉ,
directeur de l'unité
de recherche
de biologie prénatale.

(17 décembre 1986.)

L'embryon normalisé

Convient-il de poursuivre les recherches qui permettront d'établir le sexe d'un embryon humain de quelques cellules comme on sait le faire sur l'embryon bovin ? Si oui, faut-il, dès maintenant, réglementer très précisément l'utilisation qui pourrait être faite d'un tel procédé. Au fond, l'un des pièges du débat sur la procréation artificielle est qu'on ne peut le dissocier de celui sur le statut de l'embryon humain et, au-delà, de celui sur l'interruption volontaire de grossesse.

Embryon - être en devenir ou embryon - amas de cellules humaines susceptibles d'être utilisées à des fins thérapeutiques ? Et dans ce dernier cas, la femme concernée aura-t-elle à donner son accord (comme en Suède) ou sera-t-elle privée - la chose serait plus cohérente - de tout droit sur l'embryon dont elle veut se séparer ?

« Il y a quelque paradoxe à savoir qu'aujourd'hui l'embryon humain est mieux protégé dans une éprouvette que dans le ventre de sa mère », déclarait il y a quelque temps M. Michel Schooyans, professeur à l'université de Louvain, devant les participants au 31^e Congrès de la Fédération des gynécologues et obstétriciens de langue française (1).

« L'embryon humain, jusqu'alors soustrait par nature aux regards et aux pouvoirs des hommes, aujourd'hui disponible et offert aux désirs de connaissance, de maîtrise et d'action, soumis aux décisions humaines quant à son devenir, cet être en puissance sera-t-il désormais instrumentalisé, géré et commercialisé ; sera-t-il déterminé, programmé, normalisé, au nom de la

science et du progrès, en réponse d'abord aux désirs de sujets en souffrance, puis au service d'une « reproduction humaine industrialisée ? », interroge M^{me} Catherine Labrusse-Riou dans le prochain numéro de la *Lettre d'information du Comité d'éthique* (2).

« De la réalité du pouvoir sur les origines de la vie surgit, renforcée, exacerbée, la question éthique des fins et des moyens de ces pouvoirs : qu'ils soient individuels ou institutionnels, on ne les conçoit plus sans limite, et pourtant, on ne sait où fixer les frontières ; on les voudrait soumis à des normes, et pourtant, on ne sait où puiser le fondement de leur contenu, ni comment garantir leur effectivité (...). Les questions à résoudre sont multiples, concrètes ; aussi difficiles que soient les réponses, ce serait une coupable démission de l'esprit que de rester pétrifiés dans l'indécidable et de laisser libre cours à la fièvre d'agir sans repères ni références normatives. »

J.-Y. N.

(1^{er} octobre 1986.)

(1) M. Michel Schooyans est l'auteur d'un récent et dérangeant ouvrage, *Maîtrise de la vie, domination des hommes* (Editions le Sycomore), dans lequel il développe l'idée que la libéralisation de l'avortement est un élément qui pousse la démocratie à dériver vers le totalitarisme.

(2) *L'Embryon in vitro : objet de recherche*. Editorial de Mme Catherine Labrusse-Riou dans le numéro 6 de la *Lettre d'information du Comité consultatif national pour les sciences de la vie et de la santé*.

Risque d'eugénisme

Lui aussi s'est structuré il y a une centaine d'années, comme désir de perfectionner la race humaine, par sélection des meilleurs reproducteurs à l'image de ce qu'on faisait depuis longtemps dans le monde animal. Hitler a jeté une ombre sinistre sur cet objectif. Mais ce que les médecins de Hitler n'ont pas pu imposer, nos respectables biologistes le réalisent discrètement, à la demande des parents eux-mêmes. On trie les spermatozoïdes, les ovocytes, les embryons, les mères « porteuses ». Celles-ci seront choisies bien « portantes », jolies, sereines ; on leur donnera un label. Eh oui ! Le dix-neuvième siècle avait chanté l'amour maternel comme le sentiment le plus pur, le plus généreux, le plus héroïque ; les poètes l'avaient porté aux nues ; Freud en avait montré l'extrême complexité, l'effrayante ambiguïté. Les nouvelles technologies nous ramènent à la phase de la reproduction et nous rappellent, mesdames, que nous sommes d'abord des femelles.

Rien de honteux à cela, mais encore beaucoup d'inconvénients. Tant que l'enfant devra passer par le

ventre d'une femme, il sera en danger. Car une femme, même sélectionnée, c'est encore un être humain, sujet à des émotions, à des maladies, à des malheurs ; c'est une matrice pleine d'aléas et d'incertitudes.

Y. KNIBIEHLER.

(19 avril 1985.)

L'irruption des techniques scientifiques soulève des questions graves. Les techniques se multiplient qui permettent de connaître le fœtus, de diagnostiquer des malformations ou des maladies héréditaires avant la naissance. Va-t-on évaluer la qualité de l'embryon ? Qui décidera de ce qu'est la normalité ? Doit-on empêcher un enfant de naître lorsqu'il a, par exemple, 60 % de risques d'être malade à la naissance ? Ou quand le fœtus est atteint d'une maladie qui ne se déclarera que tard (après quarante ans par exemple) ? Jusqu'où va-t-on aller dans l'eugénisme ? On n'a pas de position, pas de réponse à donner, mais faut-il s'incliner forcément devant les progrès de la science ?

CATHERINE HUMBLLOT.

(2-3 novembre 1986.)

Le marché des embryons

Que faire des « embryons surnuméraires », c'est-à-dire des embryons obtenus par fécondation *in vitro*, mais qui ne peuvent pas être immédiatement implantés dans l'utérus maternel ? Peut-on les détruire ? « Le Comité considère que cette destruction ne peut être envisagée que dans la recherche du moindre mal et qu'elle est inévitable lorsque la conservation n'est pas possible. Cette destruction heurte tous ceux pour qui la vie de l'embryon doit être protégée dès la fécondation. »

Faut-il alors congeler ces embryons ? Oui, estime en substance le Comité d'éthique, à condition de prendre un certain nombre de précautions. Cette congélation n'est acceptable que si elle est réalisée dans des centres agréés. Elle ne se justifie, d'autre part, que dans la mesure où elle augmente le pourcentage de succès de la technique (transplantation d'embryons lors des cycles ultérieurs de la femme ; transplantations successives en cas d'échec).

La conservation de ces embryons humains par congélation devra par ailleurs, selon le Comité, être limitée dans le temps : « La conservation ne doit pas être prolongée, sauf raison médicale, au-delà d'une durée

maximale de douze mois à compter de la fécondation. Les motifs médicaux d'une éventuelle prolongation de ce délai doivent être examinés par le Comité d'éthique. » D'une manière plus générale, certains membres du Comité estiment que « l'idée d'un stock d'embryons soumis à la toute-puissance ou aux aléas du désir parental devrait être rejetée. Il serait imprudent que la congélation puisse devenir, de proche en proche, un moyen autonome de procréation. »

Faut-il accepter le don d'embryon ? Aucune législation ne permet en l'état actuel d'organiser un tel don qui cumule les difficultés du don d'ovocyte et du don de sperme, estime le Comité national d'éthique. Rien ne permet non plus actuellement de répondre en pareil cas aux questions juridiques qui pourraient se poser, notamment en matière de filiation. Le Comité souhaite donc que des règles juridiques soient élaborées avant que ce don d'embryon à d'autres couples puisse être envisagé. Il souligne l'urgence d'une intervention législative pour éviter un véritable marché noir des embryons.

JEAN-YVES NAU.

(16 décembre 1986.)

Inséminations croisées

L'étude du métabolisme embryonnaire humain reste difficile pour des raisons éthiques faciles à comprendre. Le modèle animal peut être ici d'un apport précieux.

En amont, l'accent est mis sur le facteur mâle, c'est-à-dire sur les études permettant de mieux comprendre la fécondance du spermatozoïde. Plus disponible que l'ovocyte, il demeure cependant tout aussi difficile à caractériser d'autant que l'on ne sait pas quel sera l'élé qui pénétrera l'ovocyte.

Lorsque le pronostic n'est pas très favorable, certaines équipes ont rapporté la possibilité d'insémination croisée : à savoir la réinsémination au bout de vingt-quatre heures avec un sperme de donneur (mais s'il y a fécondation on restera dans le doute quant à l'origine de la paternité !); ou bien la division des ovocytes en deux séries, une avec le sperme du

mari, l'autre avec le sperme du donneur (mais que faire en cas de fécondation des deux : jeter les embryons extra-conjugaux, ou les donner à d'autres ?).

Ces techniques d'insémination croisée n'ont pas été sans soulever des problèmes éthiques que l'on comprend aisément devant la confusion qui peut en résulter. La micro-injection, c'est-à-dire l'injection d'un spermatozoïde sous la membrane pellucide de l'ovocyte sous contrôle du microscope, a été à peine abordée en séance bien que les discussions en aparté aient évoqué les risques hypothétiques liés à cette méthode, qui, pourtant, semble la seule intéressante en cas de spermatozoïdes peu mobiles.

Pr R. F.

(4 décembre 1985.)

Continuer

Le professeur Testart avait raison quand, après avoir annoncé qu'il n'irait « pas plus loin », il ajoutait : « Ma position est ultraminoritaire dans le monde scientifique. » Pas un chercheur au cours du douzième congrès mondial sur la fertilité et la stérilité, qui vient d'avoir lieu à Singapour, ne s'est risqué à approuver la position du biologiste français.

D'une manière générale, le petit monde des chercheurs en procréation assistée est apparu à Singapour confiant dans des techniques qu'il pense maintenant bien maîtrisées. Plus de mille centres de fécondation *in vitro* ont aujourd'hui vu le jour de par le monde, et plus de trois mille bébés sont nés grâce à cette méthode.

Collaboration internationale

Cela dit, les chercheurs ne cachent pas que beaucoup de progrès doivent encore être accomplis, tant en ce qui concerne la qualité des grossesses que la qualité des naissances. La fréquence des naissances extra-utérines (4,1 % des cas), des avortements (10 % à 25 % des cas), des naissances prématurées ((27 % des cas, selon une étude australienne) et des enfants au trop faible poids à la naissance (33 % des cas) est encore très importante.

C'est pourquoi, même si les indications de fécondation *in vitro* ne cessent de se multiplier (obstruction ou absence de trompes, endométriose, subfertilité masculine, infertilité immunologique), les scientifiques insistent beaucoup sur l'importance d'une collaboration internationale étroite entre les différentes équipes.

FRANCK NOUCHI.

Des bébés par milliers

Pour Jacques Testart, la barrière à ne pas franchir est celle des recherches portant sur le « diagnostic d'identité de l'œuf ». « Je ne veux pas, par exemple, expliquer-t-il, couper un œuf humain en deux, prélever une ou quelques cellules sur un œuf fécondé pour établir le sexe de l'enfant à naître ou pour faire un diagnostic d'anomalie génétique. Je vais m'attacher en revanche à perfectionner les techniques existantes et à développer chez l'animal les études sur la congélation des ovules. »

Comment celui qui a réussi la fécondation *in vitro* du premier bébé-éprouvette français et qui avec son équipe obtient, grâce à une technique originale, les meilleurs résultats au monde sur la congélation des embryons humains, peut-il aujourd'hui nourrir de telles convictions ? Il faut, pour le suivre, comprendre que la congélation des spermatozoïdes

ou des embryons humains n'est en rien comparable à l'atteinte de l'intégrité de l'œuf humain. Pour le professeur Testart, on ne peut plus aujourd'hui se voiler la face : toucher à l'intégrité de l'œuf, c'est prendre la responsabilité des événements qui suivront.

« On ne sait pas encore établir le sexe de l'embryon humain, mais je ne doute pas un seul instant qu'on y parvienne (1), confie-t-il. Au début, cette technique sera proposée comme un progrès médical pour toutes les maladies héréditaires liées au sexe. Puis on verra la fécondation *in vitro* pour choisir le sexe de l'enfant à naître. On devra alors implanter des embryons à la demande. Ceux qui ne seront pas utilisés ne poseront pas de problème puisqu'il ne s'agira somme toute que d'avortement *in vitro*. A moins qu'on ne cède ces embryons à d'autres... »

Jumeaux artificiels

La manipulation de l'œuf laisse aussi entrevoir d'autres perspectives qui pourraient devenir réalités dans un avenir proche. Il s'agit par exemple de la fécondation de l'ovule par l'ovule (le spermatozoïde étant exclu), de l'autoprocréation féminine (qui permettrait à une femme d'avoir pour enfant son double génétique), du clonage, de la création artificielle de jumeaux ou de la banque de tissus de rechange (à partir de cellules prélevées sur l'embryon et cultivées pour une future utilisation thérapeutique). Cela peut-être également la grossesse masculine (qui fait aujourd'hui fantasmer plus d'un bel esprit), la gestation humaine chez l'animal, voire la création de chimères homme-animal. Nul doute, là encore, que certains sont tentés.

J.-Y. N.

(10 septembre 1986.)

Vers la finalité thérapeutique

Nous nous sommes élevés contre le dérapage du désir d'enfant vers le mythe de l'enfant parfait. Il est vrai que notre combat contre la stérilité a livré sur un plateau le petit poucet d'embryon humain aux ogres de connaissances que sont le génie génétique et la biologie moléculaire. Mais va-t-on regretter les travaux de Crick et Watson sur l'ADN ? Va-t-on demander à Jacob, Monod, Lwoff et autres Prix Nobel de battre leur coulpe ? Va-t-on regretter d'avoir récemment pu localiser les gènes responsables de deux maladies graves comme la chorée de Huntington et la mucoviscidose ? De ces connaissances, quelles seront demain les applications médicales ?

Entre la recherche tous azimuts sur l'embryon et l'interdiction de toute recherche, un juste milieu doit être trouvé, car les problèmes médicaux demeurent. Vingt nouveau-nés sur mille naissances sont porteurs d'anomalies génétiques. Certaines de ces affections touchent des familles entières (myopathie) ou des régions du globe (hémoglobino-pathie). S'il semble souhaitable que des recherches sans visée thérapeutique, telles que le clonage, la formation de chimère, la grossesse ectogène (hors du corps), ne soient pas autorisées, en revanche la porte doit rester ouverte à toutes recherches ayant une finalité thérapeutique.

Ces projets de recherches thérapeutiques seront extrêmement limités, car ils devront démontrer leur bien-fondé et être passés par l'expérimentation chez l'animal. On est donc loin du courant alarmiste qui s'est récemment fait jour et qui

véhicule des informations erronées telles que : la FIV sera une étape indispensable en cas de maladie héréditaire. Cette image est absurde, car dans la majorité des cas la transmission d'une tare héréditaire suit les lois de Mendel, à savoir qu'un fœtus sur quatre a la malchance d'être atteint (un sur deux en cas de maladie liée au sexe : myopathie, hémophilie). Or il s'agit ici de couples féconds. Dès lors, le bon sens invite à pratiquer le diagnostic des maladies héréditaires une fois la grossesse mise en route, et ce dès le deuxième mois de celle-ci. Dois-je rappeler que la FIVETE (1) n'est pas une partie de plaisir, que son taux de succès n'est que de 15 % et que tout prélèvement cellulaire sur l'embryon risque de le léser.

Par ailleurs, il faut savoir que le diagnostic du sexe de l'embryon n'est pas techniquement réalisable aujourd'hui chez l'homme. Pour obtenir le caryotype de l'embryon de bovin, il faut prélever une dizaine de cellules sur la centaine existante, et nos petits embryons humains ne sont cultivés de façon correcte que jusqu'à quatre à huit cellules. L'analyse de l'embryon humain a donc peu de chance d'être une voie thérapeutique ; par contre, ce peut être une étape indispensable à certaines recherches sur la reproduction.

P. A. B.

(17 décembre 1986.)

(1) Fécondation *in vitro* et transfert d'embryons.

GLOSARIO

GLOSARIO

ABO: sistema de grupos sanguíneos humanos (A, B, AB, O).

ADN: ácido desoxirribonucleico; material del que están formado los genes, es decir, que contiene la información hereditaria en la gran mayoría de los organismos.

ARN: ácido ribonucleico; es un ácido nucleico que transporta señales para tareas específicas. Hay varios tipos de ARN, entre ellos, el ARN-mensajero, que lleva señales desde los genes a los ribosomas, el ARN-transferente, que recoge aminoácidos específicos y los lleva a los ribosomas, y el ARN-ribosómico, que atrae al ARN-mensajero.

Alfa-feto-proteína: proteína del líquido amniótico y del plasma de la sangre, que se utiliza para diagnóstico de las graves lesiones del conducto neural.

Autosomas: son los 22 pares de cromosomas, no sexuales, de la especie humana.

Anomalías cromosómicas: una de las muchas variedades de alteraciones patológicas asociadas con trastornos de los cromosomas, sean en su número o en su estructura.

Blastocisto: etapa del embrión que sigue a la de mórula, y en la que las células internas se disponen alrededor de una cavidad central, acumulándose otras en uno de los polos.

Cariotipo: es el mapa o clasificación sistemática que se hace con la fotografía de los cromosomas de una célula somática, es decir, con sus características externas; los cromosomas se ordenan así en pares iguales, según su forma y tamaño. La representación gráfica del cariotipo se denomina idiograma. Por medio de una

computadora se pueden así detectar todas las anomalías de los cromosomas.

Células reproductoras: son los gametos, es decir, los espermatozoides del varón y los óvulos de la mujer.

Cigoto (o cigoto): es la célula diploide (con dos pronúcleos), con potencialidad para desarrollar un ser humano, producida por la fecundación de un óvulo por un espermatozoide.

Citoplasma: una de las partes principales de las células; masa transparente, viscosa y muy fluida contenida en el interior de las células, y separada del núcleo por su membrana; contiene diversos corpúsculos, órganos y sustancias.

Cromosoma: es un cuerpo o material hereditario situado en el núcleo de las células somáticas, que contiene los genes. Tienen forma filiforme o parecida a una varilla, aunque luego se hacen más cortos y gruesos. Son pues, los vehículos de la herencia, y su número es constante en cada especie.

Cromosomas sexuales: son los cromosomas que determinan el sexo, y se denominan X e Y; las mujeres tienen dos cromosomas X, y los varones tienen un cromosoma X y otro Y.

Ecografía: técnica por la que se utilizan los ultrasonidos para visualizar los órganos sólidos y huecos y las cavidades orgánicas.

Embrión: célula que cubre una serie de etapas, desde la formación del cigoto hasta su transformación en feto, si llega a implantarse en el útero y desarrollarse.

Espermatozoide: célula reproductora o gameto masculino, producida en los testículos, en el epitelio germinal de los tubos seminíferos.

- Estradiol:** hormona femenina, segregada por el folículo ovárico, que aumenta por la acción de la hormona LH al estar próxima la ovulación.
- Fenotipo:** definición que hace referencia a los rasgos externos o morfológicos manifestados por un individuo, por ejemplo, los ojos azules, la forma del cráneo, etc.
- FIV:** abreviatura de Fecundación in vitro.
- FIVTE:** abreviatura de Fecundación in vitro con Transferencia de embriones al útero de la mujer.
- Folículo ovárico:** estructuras de los ovarios en los que se producen los óvulos. Durante la ovulación o por estimulación de la misma, los óvulos maduros salen del folículo roto.
- Gameto:** célula reproductora o germinal; el gameto masculino se llama espermio o espermatozoide y el femenino, óvulo.
- Gen (o gene):** unidad básica de la herencia, compuesta por ADN que ocupa un lugar determinado en un cromosoma; es una secuencia de ADN que origina un producto específico, que determina cada alternativa de un carácter diferencial.
- Genotipo:** definición del tipo de genes de un individuo, es decir, la información genética total contenida en los cromosomas de un organismo, y que se refiere a uno sólo, a varios o a todos sus caracteres diferenciales.
- Gestación:** embarazo de la mujer.
- GIFT:** abreviatura de la transferencia intratubárica de gametos (en inglés).
- Gonadotropina coriónica:** hormona femenina segregada por la placenta, que estimula la función ovárica durante el embarazo.
- Hamster:** animal roedor usado en investigación y experimentación en el laboratorio.
- Hormona luteinizante (L.H.):** se forma en la hipófisis e influye la hinchazón y ruptura del folículo ovárico para producir la ovulación, al estimular la producción de estradiol.
- IA:** abreviatura de inseminación artificial.
- IAC:** abreviatura de inseminación artificial con semen del cónyuge o del varón de una pareja.
- IAD:** abreviatura de inseminación artificial con semen de un donante.
- Implantación (o anidación):** fase en la cual el blastocisto se adhiere a la pared interna o mucosa, –llamada endometrio–, del útero, y por medio de las denominadas vellosidades coriales. Comienza al 5-6 día de la fecundación.
- In vitro:** que se realiza en un cristal; se hace referencia a una técnica de laboratorio, a diferencia de «in vivo» que define lo que sucede en el organismo humano vivo.
- Laparoscopia:** procedimiento instrumental que permite visualizar el interior de la cavidad del abdomen; se realiza a través de una pequeña apertura en la pared abdominal anterior y utilizando un artificio luminoso.
- Material hereditario:** está constituido por el ADN y en algunos casos por el ARN.
- Mitosis:** es un proceso especial por el cual las células se van dividiendo, partiéndose en dos, de tal modo que las células hijas tienen cada una de ellas un número completo de cromosomas y de genes, el mismo que tenía la célula madre original.
- Mórula:** masa sólida de células semejanado una mora, originada por la división celular del cigoto, y anterior a la etapa de blastocisto.
- Ovocito:** células inmaduras del folículo ovárico que por un proceso de maduración en varias etapas van a dar lugar al óvulo maduro, con 23 cromosomas, en el momento de la ovulación.
- Ovulo:** célula reproductora o gameto femenino producida en las células del epitelio germinal de la parte externa de los ovarios.
- Quimera:** variaciones genotípicas que afectan sólo a las células somáticas.
- Replicación:** los genes son capaces de realizar copias exactas de sí mismos, con lo que la reproducción y el desarrollo son posibles. Cada vez que una célula se divide, los genes tienen que replicarse, de modo que cada célula hija o nueva recibe la misma dotación de genes que había en la célula madre. Tal excisión de los genes se hace por su parte media, algo así

como cuando se abre una cremallera. En la mitosis celular, que cursa por varias fases, primero se dividen los genes, luego los cromosomas y finalmente la célula se parte en dos nuevas células.

Ribosoma: pequeña partícula citoplasmática esférica que está formada por proteínas y ARN; en ellas tiene lugar la síntesis de las proteínas.

TE: abreviatura de transferencia de embriones.

Teratógeno: agente que produce anomalías

en un embrión durante el embarazo, cuando afecta a la madre.

TIG: abreviatura de transferencia intratubárica de gametos (en español).

Vellosidades coriales: son las prolongaciones que se establecen entre el embrión y la mucosa uterina durante la implantación que inicia el blastocisto al 5-6 día de la fecundación del óvulo; aseguran la nutrición vascular del embrión (y más tarde, del feto), y fabrican hormonas que protegen la gestación.

Servei de

DOCUMENTS

FUNDACIÓ "ENCUENTRO"

Velázquez, 135, bajo dcha.- 28006 MADRID. Tlf. 411-07-61

DESENVOLUPAMENT I MEDI AMBIENT A EUROPA

1. **V Conferència ministerial sobre Medi Ambient**
 - Protecció i gestió del patrimoni natural rural
 - Estratègia europea de conservació
2. **Comissió de les Comunitats Europees**
 - Proposta de programa quinquennal comunitari
 - Comunicació sobre el potencial de generació d'ocupació de les activitats del medi ambient.
3. **Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa**
 - Resolució sobre la contaminació del Rhin.

NOMENCLATURA: E. 4

E. EDUCACIÓ, CULTURA I TEMPS LLIURE

4. PATRIMONI NATURAL I MEDI AMBIENT

FUNDACIÓ 'ENCUENTRO'

Velázquez, 135, bajo dcha. - 28006 MADRID. Tel. 411-07-11

la documentación que prometemos

D. PROBLEMAS SOCIALES Y SOCIO-ECONOMICOS

1. Problemas de cohesión social
2. Política familiar
3. Salud pública: sida, lucha contra la droga
4. Desempleo
5. Marginados
6. Migraciones: el Islam en Europa
7. Incorporación de nuevas tecnologías
8. Movimientos sindicales y patronales
9. Asociacionismo social
10. Colegios profesionales
11. Empresa y sociedad
12. Etc.

E. EDUCACION, CULTURA Y OCIO

1. Política educativa
2. Juventud: movimientos, culturas emergentes
3. Medios de comunicación social
4. Patrimonio natural y medio ambiente
5. Expansión de las culturas dominantes
6. Turismo
7. Etc.

F. COLABORACION ENTRE LOS PUEBLOS Y CULTURAS

1. Informes de los Organismos Internacionales
2. La Europa de los Estados
3. La Europa de las regiones
4. La Europa de los ciudadanos
5. La Europa de las culturas
6. España: estado de las autonomías
7. Etc.

nomenclatura y campos concretos

A. EL DEBATE DE LAS IDEOLOGIAS

1. Artículos de especialistas en ciencias sociales y políticas
2. Programas de los partidos políticos europeos
3. Ponencias y discursos de los Congresos de los partidos
4. Dossier de prensa acerca de un debate concreto
5. Manifiestos de nuevos movimientos sociales
6. Etc.

B. PAZ Y DESARME

1. Organismos internacionales
2. Organismos no gubernamentales
3. Declaraciones de las confesiones religiosas
4. Diálogo Este-Oeste, Norte-Sur
5. Hambre, subdesarrollo
6. Etc.

C. DERECHOS DEL HOMBRE Y LIBERTADES FUNDAMENTALES

1. Terrorismo internacional
2. Tortura
3. Objeción de conciencia
4. Libertad de expresión
5. Libertad religiosa
6. Progreso tecnológico-científico y debate ético
7. Derechos de la mujer
8. Exiliados políticos
9. Minorías étnicas
10. Etc.

Presentamos en el presente Servicio de Documentos tres importantes aportaciones europeas al Año Mundial del Medio Ambiente. Dos de ellos proceden del Consejo de Europa, el tercero de la Comunidad Europea.

La celebración del Año Mundial del Medio Ambiente responde a la creciente preocupación por el deterioro de nuestro entorno natural y sus consecuencias para la calidad de vida. Preocupa el proceso creciente de desertización y deforestación que, en algunas zonas, conlleva la desaparición de especies animales y vegetales. La eliminación de residuos tóxicos todavía no ha hallado solución. La catástrofe de Chernobil ha aumentado la alarma ante el riesgo de pérdida de control de la energía nuclear. Añádase la contaminación, en noviembre del año pasado, del Rin -la más grave que se recuerda- como consecuencia del incendio de una fábrica de productos químicos de Basilea. (Esta suscitó la Recomendación del Consejo de Europa que reproducimos aquí). Y en nuestro propio país, las trágicas consecuencias que pudo acarrear el incendio del complejo petroquímico de Tarragona.

LOS EUROPEOS Y EL MEDIO AMBIENTE

El año pasado la Comisión de las Comunidades Europeas encargó a doce institutos especializados la realización de una segunda encuesta (la primera se hizo en 1982) entre los ciudadanos de los doce países miembros de la Comunidad. Las quejas de los europeos respecto al medio ambiente se refieren, por este orden, a: afeamiento del paisaje (mayor en 1986 que en 1982); contaminación atmosférica (mayor en 1986); ruido (menor en 1986); desaparición de tierras de labor (igual en ambas fechas); forma de eliminar desechos (la pregunta no figuraba en 1982); calidad del agua potable (mayor en 1986); falta de acceso a zonas verdes y al campo (inferior en 1986). Este último punto es particularmente sentido en España y Portugal, países que también presentan los índices más altos de queja sobre la calidad del agua potable.

Comparando las respuestas de los diversos países, la encuesta llega a la siguiente conclusión: "Dinamarca está entre los países que dicen tener menos razones de queja; a continuación vienen Irlanda, el Reino Unido, Francia y los Países Bajos. En Italia, por el contrario, es donde las personas interrogadas dicen tener problemas más frecuentes con el medio ambiente donde viven. Entre los restantes países más insatisfechos por su medio ambiente próximo se encuentran Grecia y España y, en menor medida, Portugal y Alemania. Dos países tienen una situación intermedia: Bélgica y Luxemburgo".

LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y EL MEDIO AMBIENTE

La atención que las organizaciones internacionales están prestando al medio ambiente en este Año Mundial no hace sino prolongar una constante tradición de la que señalamos algunos hitos:

- 1971 Convención de Ramsar sobre la preservación de las zonas húmedas.
- 1972 Conferencia de Estocolmo sobre el medio humano.

- 1973 Conferencia ministerial de Viena sobre protección del medio ambiente.
- 1975 Conferencia de Helsinki sobre la seguridad y la cooperación en Europa. El Acta Final dedica el apartado 5 al medio ambiente.
- 1979 Convención de Bonn sobre las aves migratorias.
- 1980 La Unión internacional para la conservación de la naturaleza y de sus recursos propone un plan de estrategia mundial.
- 1982 La ONU presenta la Carta mundial en favor de la naturaleza.
- 1982 La Comunidad Europea ofrece la llamada "Directiva de Seveso".
- 1984 La Comunidad Europea estudia la adopción de medidas internacionales sobre flora y fauna.

A fin de no prolongar este elenco meramente indicativo, señalemos entre las acciones promovidas en este Año Mundial del Medio Ambiente:

- ** La Conferencia de Ministros de medio ambiente de la CEE que estudia la polución atmosférica ocasionada por los escapes de automóviles.
- ** El Programa de la ONU para el medio ambiente reúne a científicos de treinta países quienes llegan a un acuerdo para la reducción de las emisiones químicas que dañan la capa de ozono que recubre nuestro planeta y protege a los vivientes frente a los rayos ultravioletas procedentes del sol.
- ** La modificación que sobre el medio ambiente introduce el Acta Unica Europea respecto del Tratado de Roma.
- ** La inauguración de la Campaña europea en favor del mundo rural promovida por el Consejo de Europa.
- ** La quinta Conferencia interministerial del Consejo de Europa.
- ** El Cuarto Programa de Medio Ambiente de la Comunidad Europea (1987-1992) que tiene entre sus objetivos clave la integración de la política de medio ambiente y la política económica y de empleo.

En este marco se encuadran los documentos que a continuación presentamos.

V CONFERENCIA MINISTERIAL SOBRE MEDIO AMBIENTE

La primera Conferencia interministerial europea sobre medio ambiente, celebrada en el año 1973 en Viena, estableció un plan de trabajo a largo plazo referido al medio natural. Desde entonces se han verificado muchos cambios en la reflexión y en la práctica ecológicas. La quinta Conferencia, tenida en Lisboa los pasados días 11 y 12 de junio, suponía una puesta al día en la consideración y la estrategia ecológicas. En ella participaron los 21 Estados miembros del Consejo de Europa y también, en calidad de observadores, Finlandia, Santa Sede y Canadá.

En expresión de un observador francés, los ministros y expertos reunidos en Lisboa eran conscientes de que "Europa debe absolutamente retomar el dominio de su suelo, si no quiere perder su alma". Debe Europa conservar la calidad de las tierras, luchando contra la erosión, el empobrecimiento de materias orgánicas y el abuso de abonos químicos. Y por otra parte, debe establecer una política que permita controlar la ocupación del suelo, evitando una urbanización salvaje del espacio rural.

El trabajo de esta quinta Conferencia interministerial se ha centrado en dos grandes temas: 1) Protección y gestión del patrimonio natural en las zonas rurales; 2) Estrategia europea para la conservación del medio ambiente. Cada uno de ellos, que fueron presentados por la Delegación portuguesa, anfitriona de la Conferencia, dió lugar a una Resolución por la que se proponen diversas recomendaciones al Consejo de Ministros del Consejo de Europa.

Las recomendaciones de la primera Resolución abarcan los siguientes campos:

- Conservación del patrimonio natural,
- Política agrícola y forestal,
- Investigación,
- Turismo,
- Artesanado e industria ligera,
- Energías,
- Transportes, vías de comunicación y hábitats.

La Resolución recomienda al Consejo de Ministros que, en las acciones interministeriales, se atribuya una preferente prioridad a la protección del medio rural; que, a la luz de lo realizado durante este Año Mundial del Medio Ambiente, se extraigan las consecuencias necesarias para obtener un desarrollo de las zonas rurales sin menoscabo del equilibrio ecológico. Y se propone la elaboración de una Convención europea sobre la protección del suelo.

La segunda Resolución recomienda la elaboración de una estrategia europea de medio ambiente orientada según los resultados alcanzados en esta quinta Conferencia. En ella se establecen once principios y objetivos que deben presidir la propuesta estrategia europea de los que entresacamos los siguientes:

- integrar la política de medio ambiente en el conjunto de la acción gubernativa,
- recurrir a la investigación como base de las decisiones políticas,
- adoptar medidas para evitar los accidentes ecológicos,
- anteponer la "prevención" a la "curación",

- sensibilizar al pueblo por medio de información y educación ecológica,
- fomentar la cooperación internacional.

Con ocasión de esta Conferencia se inauguró, en Santarem, una Campaña Europea en favor del mundo rural que, bajo el lema **"Vivamos nuestros campos"** se prolongará hasta el fin de 1988.

La próxima conferencia se reunirá en 1990 en Bélgica.

RESOLUCION NUM. 1

SOBRE LA PROTECCION Y LA GESTION DEL PATRIMONIO NATURAL EN LAS ZONAS RURALES

Los Ministros participantes en la quinta Conferencia ministerial europea sobre el medio ambiente,

Habiendo examinado el informe presentado por Portugal;

Teniendo en cuenta los trabajos realizados por las distintas organizaciones internacionales en favor de las zonas rurales y del patrimonio natural;

Reconociendo la importante función realizada hasta ahora por la agricultura para la salvaguardia del patrimonio natural y cultural del mundo rural;

Reconociendo la necesidad de seguir asegurando una protección y una gestión adecuadas del medio natural en las zonas rurales en el interés de las poblaciones locales;

Reconociendo el derecho de las poblaciones de las zonas rurales a una existencia socio-económica viable y de calidad en el respeto del medio natural y cultural, a fin de que tales poblaciones puedan seguir habitando en ellas y de evitar así el abandono de tierras agrícolas, asegurando especialmente la conservación de áreas económicamente marginales, con frecuencia susceptibles de albergar una notable flora y fauna salvaje;

Considerando que, también en las zonas agrícolas de elevada productividad, es importante conservar, mejorar y, si es preciso, reconstituir el patrimonio natural;

Subrayando la importancia de las funciones que las zonas rurales tienen respecto del conjunto del territorio, en especial de las aglomeraciones urbanas y suburbanas;

Conscientes de la necesidad de planificar y realizar a nivel regional proyectos de desarrollo que tengan en cuenta la vocación natural de la zona de desarrollo;

Reconociendo el importante papel de las autoridades locales y regionales en materia de protección del medio ambiente tal como se ha manifestado particularmente por la adopción de un número importante de resoluciones de la Conferencia permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa;

RECONOCEN la necesidad de:

1. conceder a las zonas rurales ayudas económicas y técnicas para realizar estudios completos sobre las consecuencias de los proyectos que puedan afectar de manera significativa al patrimonio natural o cultural, en especial a cualquier proyecto que se estime necesario para un desarrollo duradero;
2. suministrar a las zonas rurales más desfavorecidas los medios para mejorar y o crear infraestructuras colectivas tales como transportes públicos, servicios médicos, servicios escolares y de formación profesional, servicios culturales, servicios administrativos, cuidando de respetar el patrimonio natural y cultural;
3. facilitar la realización de proyectos de desarrollo en las zonas rurales por medio de medidas fiscales o financieras de compensación intermunicipal o interregional a fin de garantizar una distribución equitativa de beneficios y cargas entre las colectividades locales;
4. garantizar a las colectividades de las zonas rurales, en particular a las autoridades locales o regionales interesadas, la dirección de los proyectos de desarrollo que siempre deberían ajustarse a las posibilidades socio-económicas y culturales de tales colectividades y de los que éstas deberían ser las beneficiarias;

RECOMIENDAN a los Gobiernos, y según su grado de competencia a los Poderes locales y regionales que, en el marco de ordenación de las zonas rurales, tengan en cuenta, como líneas directivas, los siguientes principios:

A. Protección del patrimonio natural

1. una vez hecho el inventario, convendrá seleccionar, crear y conservar una red de biotopos, de paisajes naturales y culturales, de bosques antiguos, de edificaciones rurales notables y de zonas protegidas, las más representativas tanto a nivel nacional como europeo. A este respecto, habrá que fomentar intensamente el desarrollo de la Red europea de reservas biogenéticas de acuerdo con las acciones emprendidas en plan internacional, particularmente las de la Comunidad Europea;
2. principalmente en las zonas agrícolas de explotación intensiva, sería urgente conservar, mejorar, incluso reconstituir el patrimonio natural, para asegurar el buen funcionamiento de los procesos ecológicos y mantener así la variabilidad biológica;
3. dondequiera que, en las zonas rurales, resulte posible, deberían crearse estas zonas protegidas y fomentarse medidas de revitalización ecológica;

4. si se causan daños graves a biotopos dignos de protección, convendrá prever medidas protectoras;
5. cuando sea imposible evitar daños de orden técnico a biotopos dignos de protección, deberán preverse medidas de compensación adecuadas, teniendo en cuenta todos los intereses en juego;
6. debería reducirse el tráfico motorizado de placer en agua, tierra y aire, incluso prohibirse en ciertas zonas;
7. habría que promover e intensificar la cooperación internacional, en especial por el intercambio de experiencias, de informaciones y de personal;

B. Políticas agrícola y forestal

1. las exigencias de protección de la naturaleza, del paisaje y del medio ambiente en general deben integrarse enteramente en las políticas agrícola y forestal y deberán tomarse adecuadamente en consideración en cualquier decisión de planificación, de proyecto y de ejecución así como en cualquier medida jurídica;
2. el desarrollo de la agricultura deberá tener en cuenta los factores económicos y ambientales y deberá conservarse el carácter forestal en su distribución regional; medidas de acompañamiento permitirán dar a las tierras agrícolas disponibles o eventualmente a las tierras económicamente marginales características naturales o forestales;
3. habrá que poner lo más rápidamente posible a disposición de quienes deciden un inventario de los bosques, biotopos y lugares rurales más representativos y dignos de protección;
4. en principio, el rejuvenecimiento de los bosques debería hacerse por vía natural; donde ello sea imposible, se hará plantando especies adaptadas al lugar;
5. habrá que tener una vigilancia permanente para detectar lo antes posible los impactos de cualquier tipo en la agricultura y la silvicultura; se prestará particular atención a la polución del aire y del agua, a la intoxicación del suelo, a los incendios forestales, al establecimiento de industrias pesadas y de infraestructuras así como a la extensión del habitat;
6. toda política agrícola y forestal susceptible de dañar al medio ambiente deberá frenarse, entre otras maneras por la falta de incentivos financieros;

7. habrá que estimular vivamente las prácticas agrícolas y silvícolas que armonizan con el medio ambiente, los paisajes y los recursos naturales. Por otro lado, habrá que reconocer la importancia de las explotaciones familiares; habrá que fomentar la aplicación correcta de abonos y pesticidas conforme a los usos agrícolas más orientados a la lucha biológica;
8. habrá que sensibilizar al público, a los poderes locales y regionales, las organizaciones agrícolas, los servicios de vulgarización, los agricultores y los explotadores forestales sobre el hecho de que las prácticas agrícolas y silvícolas repercuten en el medio ambiente, y que algunos de sus efectos son dañosos;
9. habrá que otorgar ayuda financiera a los agricultores y silvicultores que apliquen medidas específicas en materia de conservación de los medios naturales ecológicamente importantes;
10. los productos agrícolas (en particular los productos agrícolas locales, típicos) deberían ser objeto de una información general;
11. habrá que reforzar el diálogo y la ayuda mutua entre las organizaciones no gubernamentales que operan en los campos de la agricultura y de la silvicultura y las que se ocupan de la conservación;

C. Investigación

Las investigaciones fundamentales y aplicadas deberán estar dotadas de medios adecuados (financieros-de personal) a fin de lograr el establecimiento y la aplicación de métodos que tengan en cuenta a la vez los intereses de la agricultura y de la silvicultura así como los de la conservación. Las investigaciones deberían versar prioritariamente sobre los siguientes problemas:

1. conservación, gestión y mantenimiento de los biotopos, las zonas protegidas, los paisajes en general, especialmente las regiones rurales tradicionales así como de las edificaciones rurales;
2. cultura y lucha biológicas, buscando su aplicación generalizada en agricultura y silvicultura;
3. salvaguardia del patrimonio genético;
4. establecimiento de sistemas de vigilancia ecológica que permitan observar los cambios de la naturaleza, del paisaje y del medio ambiente y prever su evolución para aplicar a tiempo los correctivos necesarios;

5. evaluación y balance socio-económico de los influjos (a corto y largo plazo, negativos y positivos) externos a la agricultura sobre el medio ambiente. Muy en particular, las investigaciones socio-económicas deberán verse favorecidas por la puesta en práctica de métodos de cuidado del medio ambiente;
6. efectos de los contaminantes en los diversos ecosistemas e individualización de los mejores bio-indicadores.

D. Turismo

1. las políticas acerca del turismo deberían integrar la necesidad de preservar los sitios rurales, los paisajes y los biotopos, así como los bosques y las culturas;
2. a este propósito, habría que fomentar el turismo "suave", el turismo "rural" (hospedaje en la granja) y las zonas de reposo "suave" sin infraestructura técnica;
3. el patrimonio tradicional de edificaciones rurales deberá conservarse y eventualmente dedicarse a fines turísticos, lo que en cierta medida podría crear empleos de artesanado local de calidad;
4. en la medida de lo posible, deberá asociarse a los habitantes locales a las políticas de desarrollo para la explotación turística de su región, y deberá fomentarse el desarrollo de proyectos de ordenación local;
5. en la medida de lo posible, deberá estimularse la creación de empleos complementarios en los sectores del turismo y la agricultura;

E. Artesanado e industria ligera

1. habrá que salvaguardar y fomentar intensamente, en armonía con las exigencias ecológicas, las posibilidades de ocupación en el artesanado y en la industria ligera; habrá que fomentar la formación y el reciclaje de trabajadores cualificados en los sectores más interesantes para la economía y las colectividades locales;

F. Energías

1. en las decisiones y en la planificación a largo plazo acerca de la energía, habrá que tomar en consideración las necesidades del medio ambiente a fin de asegurar la utilización racional de la energía y minimizar las futuras demandas de producción;
2. habrá que estimular la utilización adecuada de las fuentes locales renovables de energía en interés de la economía y de las colectividades locales;
3. habrá que buscar un justo reparto de cargas entre zonas de utilización y zonas de conservación;

G. Transportes, vías de comunicación y habitats

1. en las tomas de decisión en materia de transporte y de vías de comunicación deberá tenerse en cuenta el aspecto medioambiental, en acuerdo con todas las autoridades implicadas;
2. en los planes de ordenación del suelo, deberían ocuparse prioritariamente las zonas convertidas en zonas de habitat o en extensión de zona de habitat, antes de proyectar nuevas empresas en las zonas naturales, agrícolas y forestales;

RECOMIENDAN al Comité de Ministros del Consejo de Europa:

1. atribuir en su programa de trabajo intergubernamental una elevada prioridad a las actividades relacionadas con el patrimonio natural de las zonas rurales, teniendo en cuenta los intereses de las poblaciones locales y de su medio;
2. a la luz de las acciones emprendidas durante la Campaña Europea en favor del Mundo rural (1987-1988) y del Año europeo del medio ambiente de la CEE, sacar las conclusiones necesarias con vistas a un desarrollo adecuado de las zonas rurales, conservando su equilibrio ecológico, principalmente en las zonas sensibles donde las actividades humanas tienden a desarrollarse intensamente, a veces incluso anárquicamente;

3. dirigir la atención de los Ministros responsables de la Ordenación territorial hacia las preocupaciones enunciadas en la presente resolución, particularmente con ocasión de su próxima Conferencia cuyo tema será "la utilización racional del suelo - fundamentos y límite de nuestro desarrollo";
4. estudiar la posibilidad de elaborar un proyecto de Convención apropiada sobre la protección del suelo

RESOLUCION NUM. 2

RELATIVA A LA ESTRATEGIA EUROPEA DE CONSERVACION

Los Ministros participantes en la quinta Conferencia ministerial Europea sobre el medio ambiente:

Habiendo examinado el informe presentado por Portugal;

Recordando las Resoluciones adoptadas en la primera Conferencia ministerial (Viena, 1973), que establecía para los Estados miembros del Consejo de Europa un verdadero programa de cooperación a largo plazo para la protección de la vida salvaje y de las zonas de interés científico así como para la educación y formación en el campo del medio ambiente natural;

Conscientes de que desde 1973 se han producido numerosos cambios, no sólo en los principios que deben regir los problemas de la conservación de la naturaleza y del medio ambiente, sino también en su aplicación;

Afirmando la gran responsabilidad que tiene Europa de salvaguardar su patrimonio natural y cultural;

Reconociendo que la protección y la gestión del medio natural y del medio ambiente están desde ahora reconocidas como la base de un enfoque racional del desarrollo socio-económico y de la mejora de la calidad de vida;

Teniendo en cuenta los objetivos de la estrategia mundial para la conservación, preparada en 1980 por la Unión internacional para la conservación de la naturaleza y de sus recursos, y deseando aplicar y adaptar estos principios a los problemas específicos de Europa;

Teniendo en cuenta el informe y las recomendaciones de la Comisión mundial sobre medio ambiente y desarrollo (CMED), y deseando elaborar una estrategia en el marco de un desarrollo duradero tal como lo define la CMED;

Reconociendo el papel primordial del Consejo de Europa en el campo de la protección y la gestión del medio ambiente y del medio natural, como, por otra parte, se ha fijado en el tercer Plan a medio plazo, adoptado por el Comité de Ministros de esta organización en noviembre 1986;

Felicitándose de la colaboración existente entre el Consejo de Europa y la Comunidad Europea, particularmente en el desarrollo del proyecto CORINE;

Deseando vivamente que el Consejo de Europa prosiga y aun intensifique sus trabajos en este campo en los años venideros;

RECOMIENDAN al Comité de Ministros del Consejo de Europa que elabore una estrategia europea de conservación, fundada particularmente en el informe presentado por Portugal y en los debates de la quinta Conferencia ministerial, y teniendo en cuenta de manera especial los siguientes objetivos:

1. es primordial poder disponer de un medio ambiente sano, armonioso y productivo para mantener los procesos ecológicos y los ecosistemas representativos, preservar la diversidad de recursos genéticos y utilizar de forma duradera las especies y sus ecosistemas;
2. es importante concebir un enfoque coherente y abarcador de todos los problemas del medio ambiente y adoptar las medidas que se consideren adecuadas para poner en práctica una estrategia europea de la conservación;
3. la utilización de la naturaleza y de sus recursos está limitada por las leyes naturales; se hace, pues, necesario preservarla y gestionarla racionalmente;
4. la estrategia europea de la conservación deberá poner el acento ante todo en la "preservación" más bien que en la "curación". La acción preventiva a largo plazo es generalmente más rentable que la aplicación de remedios puntuales; es, pues, necesario instaurar una gestión y unos controles biológicos adecuados;
5. la estrategia europea de la conservación deberá centrarse en la integración de la política del medio ambiente en todas las demás políticas; en particular, habrá que estimular en los proyectos la aplicación de procedimientos de evaluación de la incidencia en el medio ambiente y ampliarlas a la formulación de las políticas de desarrollo y de ayuda a la inversión;
6. las decisiones políticas y otras medidas que afectan al medio ambiente deberán fundarse, en cuanto sea posible, en los resultados procedentes de investigaciones científicas profundas; se hace, pues, necesario mantener y aun aumentar la investigación científica en este campo;
7. habrá que adoptar disposiciones legislativas adecuadas para una aplicación estricta de las medidas de gestión y de conservación y para la reducción de los riesgos de accidentes ecológicos;
8. el principio "contaminador-pagador" deberá aplicarse plenamente y, en la medida que sea necesario y posible, extenderse a todos los tipos de efectos dañosos para el medio ambiente;
9. hay que sensibilizar acerca de los problemas del medio ambiente tanto a quienes toman las decisiones como al público; tienen derecho a ser informados sobre el estado del medio ambiente;

10. hay que fomentar la política de información, educación y formación en materia de medio ambiente;
11. la eficacia de la estrategia europea de conservación resulta de una cooperación internacional activa, en la que el Consejo de Europa desempeña un papel crucial en los niveles gubernamental, parlamentario y regional.

MEDIO AMBIENTE Y CREACION DE EMPLEO

Veámos en el documento anterior la voluntad del Consejo de Europa de integrar la política del medio ambiente en el conjunto de la acción de los gobiernos. De manera coincidente, en el documento que a continuación presentamos, la Comisión de las Comunidades Europeas propone esta integración de la política ecológica en la política económica y más concretamente en la de fomento del empleo, ya que -como dice el documento- "la lucha contra el desempleo y sus disparidades regionales sigue siendo una prioridad máxima tanto para los Estados miembros como para la Comunidad".

La Comisión recuerda que, según algunos estudios llevados a cabo en 1980, la "industria del medio ambiente" mantiene en la Comunidad Europea aproximadamente un millón y medio de puestos de trabajo, cifra que podría ascender a tres millones para finales de siglo.

En este documento, la Comisión propone que la Comunidad Europea contribuya a la financiación de proyectos de los múltiples sectores que componen la "industria del medio ambiente" mediante aportaciones que vayan del 20% al 80%, según los casos, del coste total de cada proyecto. El programas se extendería hasta 1992 y se desarrollaría en tres fases.

El texto contiene la propuesta concreta de Decisión del Consejo, seguida de un primer Anexo que fija los criterios que presidirán la aceptación de los distintos proyectos, y de un Anexo II que contiene un cuestionario para que los promotores de cada proyecto expongan concretamente las virtualidades del mismo, sus perspectivas de creación de puestos de trabajo, su aportación a reducir los problemas estructurales de la región y sus posibles efectos multiplicadores. En el mismo segundo Anexo se presenta la "Ficha financiera" de previsión presupuestaria de este programa comunitario quinquenal, cuya primera fase de tres años se estima en 33 millones ECU.

Completa esta documentación la "Comunicación de la Comisión" que ofrece una visión de conjunto, razonada y sistemática, de esta importante propuesta, que abarca desde la concepción ecológica y económica subyacente hasta las características de su desarrollo y las condiciones organizativas y técnicas para llevarlo a cabo.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

COM(86) 721 final

Bruselas, 28 de abril de 1987

PROPUESTA DE DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se establece un programa quinquenal comunitario
de proyectos que demuestren que las actividades de medio
ambiente pueden contribuir a la creación de puestos de trabajo

(presentado por la Comisión)

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

sobre el potencial de generación de empleo de las
actividades de medio ambiente

COM(86) 721 final

Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un programa quinquenal comunitario de proyectos que demuestren que las actividades de medio ambiente pueden contribuir a la creación de puestos de trabajo.

EL CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y, en particular, su artículo 235, *

Vista la propuesta de la Comisión,

Visto el dictamen del Parlamento Europeo (1),

Visto el dictamen del Comité Económico y Social (2),

Considerando que, de conformidad con el artículo 2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, forma parte de su misión promover en toda la Comunidad un desarrollo armonioso de las actividades económicas;

Considerando que una expansión continua y equilibrada no puede lograrse si no se utilizan los recursos naturales de la manera más económica posible, si no se mejora la calidad de vida y si no se fomenta la protección del medio ambiente;

Considerando que el Acta Única establece que los objetivos de la acción comunitaria relativos al medio ambiente son conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente, contribuir a la protección de la salud humana y garantizar la utilización prudente y racional de los recursos naturales;

Considerando que el Programa comunitario sobre Medio Ambiente (1982 a 1986) (3) reconoce que la protección y la mejora de la calidad de éste y la utilización racional de los recursos es parte fundamental e integrante de todo desarrollo económico a largo plazo;

Considerando que existe una demanda pública ininterrumpida de una mayor calidad ambiental, tanto por parte de los particulares como de las industrias;

Considerando que el informe anual de la situación económica comunitaria en 1985/86, adoptado por una Decisión del Consejo del 20 de diciembre de 1985 (4) abogaba por una estrategia de cooperación para aumentar la creación de empleo;

Considerando que los niveles persistentes y elevados de desempleo en toda la Comunidad significan que la lucha contra el desempleo y sus disparidades regionales siguen siendo una prioridad máxima tanto para los Estados miembros como para la Comunidad;

(1)

(2)

(3) DO nº C 46 de 17.02.1983, pág. 1

(4) DO nº L 377 de 31.12.1985, pág. 1

* Una vez en vigor el Acta Única europea, para aprobar esta decisión habrá que cambiar la base jurídica, que pasará a ser el artículo 130 (s).

Considerando que el Programa comunitario sobre Medio Ambiente (1) determina específicamente que la política de medio ambiente debe tratar de ayudar a la creación de nuevos puestos de trabajo y que debe integrarse en todas las políticas comunitarias;

Considerando que el Consejo Europeo, en marzo de 1985, reconociendo la importancia de la política ambiental para el crecimiento económico y, por tanto, para el empleo, afirmó su determinación de conferir a la política de medio ambiente la dimensión de componente básico de la política industrial, agrícola y social de la Comunidad, principio que ha sido expresamente confirmado en el Acta Única;

Considerando que resulta necesaria una inversión apropiada en el sector ambiental no sólo para lograr una mayor calidad del medio ambiente sino también para fomentar determinados tipos de actividad económica, y que ello es un requisito previo del crecimiento económico;

Considerando que existen muchas oportunidades para desarrollar el sector ambiental y para emprender actividades que sirvan no sólo para los objetivos del medio ambiente, sino que también contribuyan a mantener o a crear puestos de trabajo;

Considerando que es importante que todas las oportunidades y desafíos para el desarrollo del sector ambiental y su potencial para crear puestos de trabajo sean perfectamente comprendidos;

Considerando que debería emprenderse, por tanto, un programa quinquenal comunitario de proyectos para demostrar dichas posibilidades;

Considerando que el programa de demostración será una continuación de las actividades preliminares que iniciará la Comisión en 1987, de conformidad con el programa de estudios de las necesidades de formación para la aplicación de las políticas ambientales y de los proyectos piloto de formación que incluyen la creación de puestos de trabajo;

Considerando que corresponderá a la Comisión la ejecución de dicho programa, asistida por un Comité consultivo;

Considerando que el proceso de selección de proyectos para el programa se orientará por los criterios formulados en el Anexo 2 de esta Decisión;

Considerando que el Tratado no ha previsto los poderes de acción necesarios para alcanzar los mencionados objetivos *.

DECIDE:

ARTÍCULO 1

Se llevará a cabo un programa de proyectos de demostración cuyo objetivo sea la mejora del medio ambiente, y que muestren de qué forma las actividades en este ámbito pueden contribuir también a crear empleo, por un periodo de 5 años a partir de 1988. Su objetivo es demostrar la contribución que pueden aportar las actividades en el campo del medio ambiente a la creación de empleo y al desarrollo económico.

(1) DO nº C 46 de 17.02.1983, pág. 1.

* Este considerando se suprimirá cuando cambie la base jurídica, pasando a ser el artículo 130 (5).

La primera fase del programa abarcará tres años. Un año antes de acabar la primera fase, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe de los progresos realizados en las tareas emprendidas, junto con las conclusiones apropiadas. Formará parte de la segunda fase del programa la difusión de los resultados obtenidos en la primera fase, con ánimo de fomentar actividades relacionadas con el medio ambiente con posibilidades de creación de puestos de trabajo. El Consejo decidirá, en el plazo de seis meses a contar a partir del momento en que se remita el informe sobre los progresos de la primera fase, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, con qué criterios debe evaluarse el apoyo requerido por nuevos proyectos de demostración, en el marco de la segunda fase del programa.

ARTÍCULO 2

1. El presupuesto anual se decidirá de acuerdo con el procedimiento presupuestario normal. Se considera necesaria para la ejecución de la primera fase del programa la cantidad de 33 millones ECU. El nivel presupuestario para la segunda fase estará en función de la Decisión del Consejo prevista en el Artículo 1, relativa al apoyo a nuevos proyectos de demostración.
2. Determinadas actividades ya financiadas a través de otros recursos comunitarios no podrán recibir fondos suplementarios. Sin embargo, las actuaciones que han recibido fondos con arreglo a esta Decisión podrán formar parte de programas de desarrollo más amplios, financiados por la Comunidad.
3. La participación financiada por la Comunidad se decidirá caso por caso mediante aportaciones que varían entre el 20% y el 80% del coste total de cada proyecto, según la naturaleza del mismo y de los problemas económicos y ambientales de la región en la que éste se sitúa. Una aportación cercana al límite superior del intervalo sólo puede concederse en casos excepcionales, debiendo además restringirse a proyectos que se sitúen en ámbitos de la máxima prioridad para la Comunidad, en el sentido del Fondo Social.

ARTÍCULO 3

Corresponderá a la Comisión la realización de dicho programa.

ARTÍCULO 4

Durante la realización del programa, la Comisión estará asistida por un Comité consultivo, compuesto de dos representantes como máximo por cada Estado miembro. El Comité podrá solicitar la colaboración de expertos cuando fuere necesario.

El Comité creado bajo los auspicios de la Comisión discutirá los temas sobre los que esta última haya solicitado un dictamen. Cuando solicite el dictamen del Comité, la Comisión fijará un plazo límite para la presentación del mismo. No se celebrará votación. No obstante, cualquier miembro del Comité podrá pedir que su opinión figure en las actas.

ARTÍCULO 5

Un año antes de finalizar el programa quinquenal, la Comisión presentará un informe sobre los resultados y ejecución del programa junto con las adecuadas conclusiones, y tomará las medidas necesarias para difundir los resultados según corresponda.

ARTÍCULO 6

La presente Decisión será publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Entrará en vigor el día de su publicación.

Hecho en Bruselas,

Por el Consejo,

El Presidente

ANEXO 1

LÍNEAS GENERALES DEL PROGRAMA QUINQUENAL DE PROYECTOS QUE DEMUESTREN QUE LAS ACTIVIDADES DE MEDIO AMBIENTE PUEDEN CONTRIBUIR A LA CREACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO.

Objetivos.

1. Los objetivos del programa son:

- a) apoyar ciertas disposiciones de protección del medio ambiente
- b) demostrar el potencial de creación de puestos de trabajo de las medidas de protección del medio ambiente mediante el apoyo a la realización de los proyectos de demostración en todos los Estados miembros;
- c) evaluar los proyectos realizados, difundir los resultados y conclusiones obtenidas, y promover toda medida comunitaria necesaria que favorezca el desarrollo futuro del sector ambiental dentro de un marco de desarrollo integrado.

Criterios para la elección de los proyectos que podrán recibir ayuda comunitaria.

2. Los proyectos que se financien con arreglo al programa propuesto deberán destinarse a proteger y a mejorar el medio ambiente, con un claro efecto positivo sobre el empleo. Para la selección del proyecto se tendrán en cuenta las siguientes consideraciones:

- si se trata realmente de proyectos piloto y de demostración, es decir, en qué medida la experiencia adquirida en la realización de los proyectos es aprovechable a la hora de planificar y realizar proyectos similares en otras regiones y países de la Comunidad con problemas de empleo y de medio ambiente semejantes;
- adaptación a las necesidades del problema concreto que se aborda y de la región de que se trate, y concentración en los problemas de medio ambiente más típicos y urgentes de una región;
- efectos de estímulo para la innovación, en los ámbitos de la tecnología, la administración o los principios;
- vinculación con la aplicación de las políticas sectoriales de la Comunidad (regional, industrial, de transportes, agrícola, social), para que aquella redunde en beneficio del medio ambiente;
- características regionales: se dará prioridad a los proyectos que se sitúen en regiones en las que exista una necesidad apremiante de mejorar el medio ambiente, junto con unas claras posibilidades de generación de empleo, facilitando así la obtención de unos efectos locales inmediatos y de gran valor demostrativo, tanto en lo relativo al medio ambiente como al empleo.

3. La Comisión elaborará orientaciones detalladas, previa consulta al Comité consultivo, teniendo en cuenta los puntos enumerados anteriormente, así como cualquier otra consideración pertinente.

PRIORIDADES DEL PROGRAMA

4. Dentro del programa, a la vista del Cuarto Programa, se dará prioridad a los siguientes tipos de proyecto.

- (a) Proyectos de infraestructura del medio ambiente de pequeña envergadura para empresas, tales como plantas cooperativas de tratamiento de residuos, cuando las soluciones de una sola planta sean ineficaces, antieconómicas o ambas cosas.
- (b) Proyectos relacionados con el desmantelamiento industrial, que puedan suponer la recuperación de tierras desaprovechadas o infrautilizadas.
- (c) Proyectos que demuestren la posibilidad de llevar a cabo actividades económicas en las zonas rurales que sean compatibles con la protección y la mejora del medio ambiente, en especial en lo que se refiere a protección del suelo.
- (d) Zonas costeras en las que la incidencia del turismo sobre los recursos naturales haga necesaria una administración integrada de los recursos.
- (e) Racionalización del medio ambiente urbano, tanto natural como artificial, incluyendo el mantenimiento de la estructura y la búsqueda de nuevas aplicaciones para los edificios antiguos.

Recibirán una acogida especialmente favorable los proyectos relativos a zonas que excedan los límites de un país y los que impliquen la cooperación de organismos de más de un Estado miembro.

Lista indicativa de preguntas que deberán responderse en la selección de proyectos.

- . ¿Qué pretende demostrar el proyecto fundamentalmente?
- . ¿Qué elementos innovadores aporta?
- . ¿Cómo puede contribuir a mejorar el medio ambiente?
- . ¿Es coherente con los objetivos y prioridades generales de la política de medio ambiente?
- . ¿De qué modo contribuirá a una aplicación eficaz de la política del medio ambiente?
- . ¿Cuántos puesto de trabajo creará, directa o indirectamente? ¿Cuándo se crearán y por cuánto tiempo? ¿Existe la posibilidad de creación permanente de empleo?
- . ¿Qué tipo de puestos de trabajo se crearán? (de jornada completa/parcial), tipo de cualificaciones (requeridas/que se adquirirán), status (empleado/autónomo/miembro de cooperativa)?
- . ¿Qué tipo de desempleo puede reducir el proyecto? ¿Cómo encaja con el tipo de desempleo existente (formación, edad, sexo, alcance y distribución regional del desempleo)?
- . ¿Qué otros recursos se necesitan y de cuáles se dispone en la zona (obreros cualificados, directivos, capital)?
- . ¿Cuál es el coste idóneo de cada puesto de trabajo creado? ¿Cómo se utilizarían los recursos en ausencia del proyecto?
- . ¿Cuál es el gasto público neto de cada puesto de trabajo creado?
- . ¿Cómo puede contribuir el proyecto a reducir los problemas estructurales de la región?
- . ¿Cómo contribuye a resolver los problemas ambientales y de empleo específicos de una zona como la del proyecto, tanto a corto como a largo plazo?
- . ¿Forma parte del proyecto de un conjunto de iniciativas de desarrollo económico basadas en el potencial de desarrollo local? ¿Se potenciarán, por consiguiente, sus efectos?
- . ¿Quién participará en su cofinanciación?
- . ¿Cuál es el plan de financiación de la restante política de desarrollo?
- . ¿Puede controlarse el proyecto de forma adecuada?
- . ¿Cuáles son sus posibles efectos multiplicadores?
- . ¿Puede transferirse dicha experiencia a otros países/zonas?

PROYECTO DE DECISIÓN DEL CONSEJO POR LA QUE SE ESTABLECE UN PROGRAMA QUINQUENAL COMUNITARIO DE PROYECTOS QUE DEMUESTREN QUE LAS ACTIVIDADES DE MEDIO AMBIENTE PUEDEN CONTRIBUIR A LA CREACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

FICHA FINANCIERA

1. Línea presupuestaria afectada 6613:

"Medidas de medio ambiente que pueden contribuir a la creación de nuevos puestos de trabajo".

2. Base jurídica: artículo 235 del Tratado, Tercer Programa de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente (1).

3. Tipo de gasto: no obligatorio.

4. Descripción y justificación de la actuación.

El propósito de la Decisión es aprobar un programa de proyectos cuyo objetivo sea dar a conocer a las partes interesadas, públicas y privadas, los efectos positivos sobre la generación de empleo de algunas medidas sobre medio ambiente.

Entre los beneficiarios del programa figurarán autoridades locales, compañías privadas, y organismos no gubernamentales y benéficos.

5. Tipo de gasto y método de cálculo.

La Comunidad financiará el programa a través de una subvención. El programa se dividirá en dos fases: la primera se extenderá de 1988 a 1990, y la segunda de 1991 a 1992. Entre 60 y 80 proyectos formarán parte de la primera fase, con una inversión media por proyecto comprendida entre los 350.000 y los 500.000 ECU, elevándose la inversión total en proyectos a unos 30 millones ECU. Se estima que, globalmente, la coordinación, supervisión y evaluación de los progresos alcanzados en el programa de proyectos durante la primera fase supondrán unos gastos de unos 3 millones ECU. Los gastos de la segunda fase dependerán de la medida en que se subvencionen nuevos proyectos de demostración, tema que será objeto de una Decisión del Consejo cuando finalice la primera fase.

(1) DO C 46 17.02.1983, pág. 1.

6. Consecuencias financieras de la actuación.

Gastos comunitarios estimados durante la primera fase del programa:
33 millones ECU.

Gastos en millones ECU

Créditos	Créditos de compromiso	Créditos de pago
1987 (1)	1,5	1,5
1988	13	9,0
1989	12,5	12,5
1990	7,5	8,5
1991	-----	3,0
	33,0	33,0

Los gastos de la segunda fase del período 1991-1993 dependerán de una Decisión del Consejo que se tomará al concluir la primera.

La aportación comunitaria a los gastos de los distintos proyectos estará comprendida entre el 20 y el 80% de los costes del proyecto.

Compromisos de personal.

La responsabilidad fundamental de la Comisión será la administración del programa, así como la evaluación y difusión de los resultados del mismo.

Para ello serán precisos, como mínimo, los servicios de un funcionario de categoría A, otro de categoría B y otro de categoría C.

Se procurará cubrir estas necesidades mediante una redistribución del personal existente.

(1) Las actividades preparatorias que se llevarán a cabo en 1987 no se financian a través del presupuesto del programa de demostración: suponen una continuación del programa de trabajo amparado en la Línea presupuestaria 6613, que afecta a las medidas de medio ambiente que fomenten la creación de puestos de trabajo.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

sobre

el potencial de generación de empleo de las actividades de medio ambiente.

INTRODUCCIÓN

1. Esta Comunicación avala una propuesta de programa de demostración de los efectos positivos sobre el empleo de las disposiciones para proteger el medio ambiente. Más en concreto, se pretende que la Comunidad contribuya a financiar diversos proyectos sobre medio ambiente, para poner de manifiesto las amplias posibilidades que existen a todos los niveles y en todos los Estados miembros de la Comunidad. Los objetivos de esta red de proyectos de demostración serían: apoyar los proyectos innovadores y generadores de empleo y aprovechar las oportunidades que ofrece la reestructuración económica para, sirviendo de estímulo y catalizador, poner en marcha una reacción en cadena que permita, mediante ulteriores inversiones e investigaciones, constituir un cúmulo de experiencias y de información al alcance de todos los Estados miembros; promover el intercambio de ideas y el flujo de información; y poner en práctica las orientaciones de la Comunidad.

2 El objetivo de la presente propuesta es dar cumplimiento al compromiso de sostener las iniciativas de la Comunidad que abogan por un reforzamiento de la cooperación entre la política de medio ambiente y la política económica y de empleo. Dos elementos son de importancia fundamental:

- integración de los objetivos de medio ambiente en todos los ámbitos de la política económica, como condición previa para un desarrollo económico ininterrumpido a largo plazo;
- demostración de la aportación que pueden hacer las actuaciones en el ámbito del medio ambiente a la lucha contra el desempleo a corto y medio plazo.

El programa propuesto es plenamente coherente con estos objetivos: pondrá de manifiesto el considerable potencial de generación de empleo que tienen las actividades de medio ambiente, y demostrará que la puesta por obra de la estricta normativa sobre medio ambiente exigida por la política comunitaria puede ir acompañada por un efecto positivo importante sobre el empleo.

3. Aunque esté relacionado con otros ámbitos, en especial el empleo y el desarrollo regional, el programa propuesto es una iniciativa de política de medio ambiente, siendo sus prioridades y objetivos claramente distintos de los de otros programas comunitarios. Los proyectos que se emprendan deben orientarse principalmente a la mejora del medio ambiente, ya que se trata de demostrar el potencial de generación de empleo de tales actividades.

4. Para poder formar parte del programa, los proyectos deberán tener un carácter innovador y evitar la repetición de actividades ya emprendidas en otros programas comunitarios. Por otra parte, se pretende que el programa de demostración refuerce la dimensión medioambiental de otros instrumentos, al descubrir un abanico de posibilidades que justifiquen dedicar más atención, dentro de los fondos estructurales de la Comunidad, a actividades vinculadas con el medio ambiente. En consecuencia, es previsible que algunas de las actividades incluidas en el programa, aunque no todas, terminen por ser incluidas en los fondos estructurales, una vez concluida satisfactoriamente la demostración.

5. Una de las características importantes del programa es su alcance comunitario, lo que permitirá acoger proyectos tanto si se localizan en áreas en las que es factible la inversión de fondos estructurales como si no. Al reunir actividades surgidas de contextos muy variados, será posible constituir un fondo común de experiencias de gran valor para el conjunto del programa.

Además, la coordinación de proyectos a nivel comunitario facilitará el trasvase de conocimientos y experiencias entre zonas que se encuentren en distintas etapas del desarrollo.

6. Tras un año de actividades preparatorias, 1987, la duración del programa será de cinco años, los comprendidos entre 1988 y 1992. Durante 1987 se llevará a cabo la evaluación de los posibles proyectos para garantizar que en la selección definitiva se respeten los objetivos del programa, y para evitar solapamientos con otros programas comunitarios. La primera fase del programa de demostración tendrá una duración de tres años (1988-1990); las inversiones en proyectos complementarios de la segunda fase estarán sometidas a una decisión del Consejo, en función de los resultados de la evaluación de la primera fase.

CONEXIO

7. La Comunidad, y en particular el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social, es consciente de la necesidad de abordar con urgencia los graves problemas surgidos en los últimos veinte años como consecuencia del considerable deterioro del medio ambiente, y administrar con acierto los recursos naturales; con este fin, ha adoptado tres Programas Comunitarios de Medio Ambiente sucesivos.

8. El Tercer Programa de Medio Ambiente de la Comunidad, aprobado en 1983, se señaló como principio fundamental la prevención de los problemas de medio ambiente; con tal fin recomendaba tener en cuenta la protección del medio ambiente a la hora de planificar y ejecutar la política de sectores económicos tales como la industria, la agricultura, la energía, el transporte, el turismo y el desarrollo.

9. En su programa para 1985, la Comisión subrayaba además la necesidad de un Programa de Desarrollo de Infraestructuras de interés para la Comunidad coordinado, que incluya la protección del medio ambiente y la mejora de la calidad de vida. Anunciaba que "la Comisión velará para que el tema del medio ambiente sea tenido en cuenta a la hora de planificar la política de los diversos sectores de la Comunidad; y que "la Comisión procurará detectar las repercusiones sobre el empleo que hayan podido tener todas las actuaciones derivadas de esta preocupación por el medio ambiente... velará asimismo para que los efectos positivos sobre el empleo derivados de una política de medio ambiente coordinada a nivel comunitario se consoliden y amplíen".

10. El Consejo Europeo respaldó y subrayó estas ideas en marzo de 1985 reconociendo, tras reafirmar "la importancia fundamental que tiene, para todos los gobiernos y para la Comunidad, combatir el paro mediante un crecimiento económico ininterrumpido, y que genere más puestos de trabajo", que la política de protección del medio ambiente "puede contribuir a potenciar el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo", diciéndose "resuelto a dar a la política de medio ambiente la dimensión de componente esencial de las políticas económica, industrial, agraria y social aplicadas por la Comunidad y por sus Estados miembros". El reconocimiento explícito de la política de medio ambiente en las recientes enmiendas al Tratado de Roma facilitará la consecución de estos objetivos.

11. La Comisión ha tenido muy en cuenta estos hechos. Recibieron especial atención en la Comunicación al Consejo "Nuevas ideas sobre política de medio ambiente", de febrero de 1986. Su aplicación práctica será el cometido

fundamental de los trabajos que se emprendan durante el periodo del Cuarto Programa de Medio Ambiente, 1987-1992; entre los objetivos clave propuestos por la Comisión en este programa figuran los siguientes:

- integración de la política de medio ambiente con otras políticas comunitarias;
- aumento del peso del medio ambiente en los fondos estructurales comunitarios;
- normativa sobre medio ambiente más estricta;
- fomento del progreso técnico;
- mayores oportunidades para la pequeña y mediana empresa;
- aplicación de políticas de medio ambiente que tengan en cuenta la diversidad regional.

NECESIDAD DE COMBINAR LOS OBJETIVOS DE MEDIO AMBIENTE Y DE EMPLEO

12. Uno de los principios básicos del Programa de la Comunidad en materia de Medio Ambiente es que la planificación y la ejecución de las demás políticas deben llevarse a cabo teniendo en cuenta las exigencias del medio ambiente.

El primer objetivo fundamental de este programa es dar una respuesta práctica a la necesidad de integrar los objetivos de medio ambiente con los de otros sectores, postulada en el Cuarto Programa de Medio Ambiente, en especial en el contexto de la generación de empleo: en pocas palabras "hacer efectiva la integración". Se pretende que el programa demuestre cómo puede aplicarse sobre el terreno el concepto de integración. De los trabajos emprendidos en otros ámbitos se desprende claramente la imposibilidad de comunicar este mensaje con eficacia, en especial a las regiones menos desarrolladas o menos favorecidas de la CE, sin una demostración práctica.

Además, si quiere propiciarse el trasvase de experiencias, todo programa de demostración debe tener en cuenta la experiencia adquirida en aquellos lugares de la CE donde la protección del medio ambiente disfruta ya de una alta prioridad. Esto significa, asimismo, que es preciso fomentar las iniciativas nuevas e innovadoras en tales áreas.

El segundo objetivo es favorecer la adopción de unas normas de protección del medio ambiente más estrictas (un compromiso del Acta Única), demostrando que existe una amplia gama de medidas e iniciativas que pueden adoptarse en circunstancias también muy diversas y permiten situarse en niveles de protección elevados de forma rentable, aprovechando al máximo los efectos positivos sobre el empleo.

Sería muy ventajoso, desde el punto de vista político y logístico, poner en marcha este programa en 1987, Año Europeo del Medio Ambiente.

Aunque la política de medio ambiente no es un instrumento de la política de empleo, se ha demostrado beneficiosa para éste anteriormente, y cabe esperar de ella nuevas aportaciones ya que:

- . las medidas sobre medio ambiente pueden propiciar la creación de procesos de producción nuevos que no sólo reduzcan la contaminación, sino también la necesidad de las llamadas tecnologías "add-on", que aumenten la productividad del capital y ensanchen el mercado de las nuevas tecnologías
- . creando y difundiendo innovaciones que permitan reducir costes, la industria del medio ambiente puede potenciar la competitividad

- internacional de la industria
- . la industria de control de la contaminación constituye de por sí un importante foco de creación de puestos de trabajo; las normas sobre medio ambiente progresivamente más estrictas que seguramente se harán necesarias pueden estimular la innovación, el empleo y las oportunidades de exportación
- . la inversión pública para protección del medio ambiente suele dar lugar a la creación de más puestos de trabajo que en otros ámbitos
- . la existencia de incentivos para la protección del medio ambiente, en una época en que la capacidad de producción se halla infrautilizada, fomentará y hará crecer la inversión en el sector privado
- . la actividad económica en el ámbito del medio ambiente suele resultar adecuada para empresas de tamaño pequeño y mediano, cuyo papel en la generación de empleo en el futuro se considera decisivo
- . el crecimiento de los sectores de servicios y tiempo libre exige un tipo de desarrollo que tenga muy en cuenta el medio ambiente
- . cada vez es más frecuente que la creación de un medio ambiente mejor sea una condición previa para la inversión.

INFLUENCIA SOBRE EL EMPLEO DE LAS MEDIDAS DE MEDIO AMBIENTE.

13. El programa de demostración debe poner de manifiesto de qué manera podrán cubrirse en el futuro los objetivos de medio ambiente, favoreciendo al mismo tiempo el empleo.

Las medidas sobre medio ambiente afectan al empleo de dos maneras distintas. En primer lugar, estimulando la demanda de mano de obra, a través de las inversiones en equipos y servicios de control de la contaminación, y en segundo lugar, al proteger, mejorar o restaurar la calidad del medio ambiente, pueden crear condiciones favorables para el sostén de las actividades económicas y la atracción de nuevas inversiones. No es sencillo cuantificar el número de empleos en este contexto, pero algunos estudios llevados a cabo en 1980 señalaron que la "industria del medio ambiente" en la CE mantenía aproximadamente un millón y medio de puestos de trabajo. Estudios más recientes indican que esta cifra podría ascender a tres millones a finales de siglo si la industria europea mantiene su competitividad en los mercados externos y se le señala una normativa estricta en el mercado interno. A escala más reducida, las posibilidades de creación y mantenimiento de puestos de trabajo son notables, como han demostrado los programas llevados a cabo por algunos Estados miembros y las investigaciones emprendidas por la Comisión. El estudio realizado en el marco de la Línea presupuestaria 6613 ha demostrado que en Italia, por ejemplo, se precisan 18.000 trabajadores cualificados más para garantizar el cumplimiento efectivo de los reglamentos sobre contaminación del agua.

La aparición de nuevos problemas en el ámbito de medio ambiente, el caso del tratamiento de los residuos tóxicos, por ejemplo, exigirá la contratación de más personal especializado.

14. Teniendo en cuenta que la normativa sobre medio ambiente será, inevitablemente, cada vez más estricta, y que la demanda de equipos y servicios relacionados con el medio ambiente va en aumento, tanto en los mercados interiores como en los de exportación, es de evidente interés económico para la Comunidad poder satisfacer eficazmente esta demanda. Especial importancia reviste en el caso de los proveedores de infraestructura básica y los fabricantes de equipo de control de la contaminación y

tratamiento de residuos y de plantas de reciclado y recuperación. En los ámbitos del desarrollo de las "tecnologías limpias" y de las innovaciones en disciplinas nuevas, tales como la biotecnología, los procesos de eliminación de la toxicidad, etc., serán tantos los retos como las oportunidades, en especial para la pequeña y mediana empresa innovadora.

15. Los fabricantes de plantas y equipo de la Comunidad no sólo abastecen sus mercados internos, sino que son, colectivamente, exportadores netos. Sin embargo, algunos datos señalan que, como la normativa comunitaria sobre medio ambiente no es aún suficientemente estricta, las empresas de la Comunidad no están siguiendo el ritmo de avance tecnológico de los japoneses y los norteamericanos en este terreno, particularmente en lo que se refiere a tecnologías e instrumentación para control de la contaminación de la atmósfera; en consecuencia, están perdiendo cuota de mercado en este sector, incluso en Europa.

16. En resumen, si se contempla la evolución probable de la política de medio ambiente, es casi indudable que nos aguarda un porvenir de reglamentaciones cada vez más estrictas y rentables, que sólo la innovación tecnológica permitirá cumplir. Desde esta perspectiva, es esencial que la industria comunitaria responda al desafío aceptando normativas más perfeccionadas y generando tecnologías que permitan darles cumplimiento. De no obrar así, seguirá perdiendo terreno frente a sus competidores principales. De hacerlo, aumentará la competitividad de la industria comunitaria y se generarán puestos de trabajo en la "industria de control de la contaminación".

17. Pero no se trata sólo de los aspectos tecnológicos de los equipos de control de la contaminación. Es bien sabido que los ciudadanos de la CE, y también la industria y el sector de desarrollo, desean ver aumentada la calidad del medio ambiente. La misión de este programa de demostración es poner de manifiesto los vínculos existentes entre la protección y mejora del medio ambiente y las actividades económicas, tanto a corto plazo, en cuanto a generación directa de empleo, como a medio y largo plazo, para mantener el ritmo de desarrollo y como condición sine qua non para nuevas inversiones. Es muy amplia la gama de actividades que tienen cabida en él.

Entre ellas figuran:

- . la conservación y administración de zonas de interés ecológico o pertenecientes al patrimonio cultural (parques nacionales, reservas naturales, parques de recreo, costas tradicionales, yacimientos arqueológicos, edificios y emplazamientos históricos, etc.);
- . el mantenimiento y la mejora del medio ambiente urbano, tanto natural como artificial;
- . proyectos locales de recuperación, renovación y mejora;
- . utilización de técnicas de cultivo que no perjudiquen al medio ambiente;
- . implantación de actividades de reciclado de residuos a nivel local;
- . organización de sistemas de valoración e interpretación del medio ambiente, que fomenten las actividades relacionadas con el turismo y el ocio.

Distintos tipos de organización pueden emprender estas actividades, entre ellas organismos oficiales, tanto centrales como locales, empresas privadas (especialmente pequeñas y medianas) y cooperativas.

18. Un buen programa de proyectos de demostración que descubran oportunidades de generación de empleo tiene, en consecuencia, un campo de aplicación muy amplio. Algunos trabajos implicarán la creación de puestos de

trabajo totalmente nuevos con un futuro a largo plazo, o la consolidación de una actividad en la que es posible mantener, total o parcialmente, los puestos de trabajo en una situación comercial normal. Otros proyectos pondrán de manifiesto el potencial de generación de empleo de actividades a corto plazo que pueden propiciar programas a más largo plazo y de base más amplia, que aprovechen la experiencia obtenida en los proyectos de demostración. Además, a la vista sobre todo de la necesidad de innovar para responder a normativas más estrictas, existe un potencial considerable de generación de empleo, infrautilizado actualmente, en la pequeña y mediana empresa.

INICIATIVAS DE INTERÉS

19. Es factible apoyar medidas e iniciativas de carácter sumamente variado, como se ha demostrado en los trabajos emprendidos para la Línea presupuestaria 6613, que abarcan programas orientados a temas tan diversos como los guardabosques en Dinamarca o la eliminación de residuos en Grecia. Sin embargo, se dará prioridad en el programa a los siguientes tipos de proyecto.

- (a) Proyectos de infraestructura del medio ambiente de pequeña envergadura para empresas, tales como plantas cooperativas de tratamiento de residuos, cuando las soluciones de una sola planta sean ineficaces, antieconómicas o ambas cosas.
 - (b) Proyectos relacionados con el desmantelamiento industrial, que pueden suponer la recuperación de tierras desaprovechadas o infrautilizadas.
 - (c) Proyectos que demuestran la posibilidad de llevar a cabo actividades económicas en las zonas rurales que sean compatibles con la protección y la mejora del medio ambiente, en especial en lo que se refiere a protección del suelo.
 - (d) Zonas costeras en las que la incidencia del turismo sobre los recursos naturales haga necesaria una administración integrada de los recursos.
 - (e) Racionalización del medio ambiente urbano, tanto natural como artificial, incluida la búsqueda de nuevas aplicaciones para los edificios antiguos.
20. Recibirán una acogida especialmente favorable los proyectos relativos a zonas que excedan los límites de un país y los que impliquen la cooperación de organismos de más de un Estado miembro.

Los criterios de evaluación de proyectos se establecerán con el Comité consultivo y el Grupo de orientación técnica propuestos (véase 5 26). Sin embargo, en principio, se tendrán en cuenta en el proceso de selección los siguientes aspectos.

- si se trata realmente de proyectos piloto y de demostración, es decir, en qué medida la experiencia adquirida en la realización de los proyectos es aprovechable a la hora de planificar y realizar proyectos similares en otras regiones y países de la Comunidad con problemas de empleo y de medio ambiente semejantes;
- adaptación a las necesidades del problema concreto que se aborda y de la región de que se trate, y concentración en los problemas de medio ambiente más típicos y urgentes de una región;

- efectos de estímulo para la innovación, en los ámbitos de la tecnología, la administración o los principios;
- vinculación con la aplicación de las políticas sectoriales de la Comunidad (regional, industrial, de transportes, agrícola, social), para que aquella redunde en beneficio del medio ambiente;
- características regionales: se dará prioridad a los proyectos que se sitúen en regiones en las que exista una necesidad apremiante de mejorar el medio ambiente, junto con unas claras posibilidades de generación de empleo, facilitando así la obtención de unos efectos locales inmediatos y de gran valor demostrativo, tanto en lo relativo al medio ambiente como al empleo.

21. Vista la evolución de los fondos estructurales, parece probable que en el futuro sean financiados un gran número de proyectos importantes tanto desde el punto de vista de la protección del medio ambiente como del de la generación de empleo. Por ello, si se fomentan proyectos de este tipo, y su eficacia queda adecuadamente demostrada y divulgada, cabe prever durante los próximos cinco años inversiones en tales proyectos equivalentes a varias veces la inversión en los proyectos de demostración contemplados en la presente propuesta. Se pretende, por tanto, que el programa de proyectos de demostración sirva de preliminar para poner de relieve las posibilidades de actuación en el medio ambiente a largo plazo en el seno de los fondos estructurales, reforzando, en consecuencia, el papel de los proyectos relacionados con el medio ambiente en dichos fondos.

EL PROGRAMA DE PROYECTOS DE DEMOSTRACIÓN PROPUESTO

22. Como respuesta a las necesidades y oportunidades que se acaban de describir, se propone que la Comunidad contribuya a la financiación de un programa de proyectos de demostración que muestren de qué manera pueden contribuir la generación de empleo las actuaciones emprendidas en el ámbito del medio ambiente.

23. Los proyectos de demostración permanecerán al margen de los programas comunitarios existentes, y no formarán parte del programa marco para actividades de investigación y desarrollo de la Comunidad. Tampoco se solaparán con el programa de tecnología limpia de la Comunidad, que no se centra en los efectos sobre el empleo. Por otra parte, se pretende que los proyectos de demostración financiados en el programa formen parte, o complementen, cuando ello sea posible, proyectos de desarrollo integrado de mayor envergadura ya financiados por la Comunidad y que:

- a) sean proyectos que sirvan para poner de manifiesto el potencial de generación de empleo de las medidas sobre medio ambiente y supongan una oportunidad de evaluar la relación coste-beneficio de técnicas o medidas nuevas, cuyos objetivos principales sean la protección del medio ambiente y los recursos naturales y el desarrollo del sector de medio ambiente;
- b) evaluar los proyectos llevados a cabo, difundir los resultados y las conclusiones a que se ha llegado e impulsar cualquier tipo de medida comunitaria que fomente el reconocimiento del potencial de generación de empleo de las actuaciones futuras en el sector de medio ambiente.

24. En líneas generales, el éxito de un proyecto (medido por sus efectos positivos en tres planos: medio ambiente, economía y empleo) dependerá de:

- el montante total asignado al proyecto;
- la región y el lugar en que se invierta;
- la adecuación del proyecto a las necesidades locales y regionales en cuanto a medio ambiente, economía y empleo.

25. El montante y el porcentaje de financiación comunitaria que se conceda a cada proyecto se decidirá, evidentemente, caso por caso, teniendo en cuenta los siguientes aspectos, entre otros:

- las necesidades de capital del proyecto;
- si forma parte de un proyecto más amplio o es un trabajo aislado;
- el porcentaje de participación comunitaria que se estima necesario para garantizar su puesta en práctica;
- la escala operativa elegida para el proyecto de demostración;
- el subsector del sector de medio ambiente con el que está vinculada;
- la región de la Comunidad en la que se sitúa;
- la envergadura de los problemas locales de medio ambiente y de empleo.

Será también necesario asegurar el reparto adecuado de proyectos entre los Estados miembros, los subsectores del medio ambiente y los tipos de prioridad de este ámbito. Cuando sea factible, se seguirán, para detectar posibles proyectos, los procedimientos establecidos en la legislación comunitaria relativa al suministro público.

26. Para administrar la aplicación del programa, se propone la constitución de un Grupo de orientación técnica del que formen parte los consultores y expertos independientes adecuados. El programa debe aprovechar las experiencias de los Estados miembros, a cuyo fin se constituiría un Comité consultivo compuesto por representantes de los Estados miembros, cuya función básica sería servir de asesores en la selección y supervisión de los proyectos del programa. Podrían incluirse también en este Comité los expertos adecuados, para reflejar la diversidad de intereses y experiencias de, por ejemplo, los interlocutores sociales. En la fase inicial, este Comité, junto con el de orientación y todos los servicios de la Comisión afectados, participaría también intensamente en el refinamiento del programa propuesto, aconsejando por un lado qué tipos de proyectos deben examinarse, en qué ámbitos deben ponerse en práctica, qué procedimientos deben emplearse en su selección y supervisión, etc., y por otro, determinando los criterios de selección, supervisión y control.

27. Se pretende que las actividades relacionadas con el programa de demostración propuesto se lleven a cabo a lo largo del período abarcado por el Cuarto Programa Comunitario de Medio Ambiente, 1987-1992. En el primer año de este programa (1987) se abordarían actividades de tipo preparatorio previas a la puesta en marcha del programa de demostración en 1988: se concertarían los servicios de los expertos, iniciaría sus trabajos el Grupo de orientación técnica y se establecería el Comité consultivo. Como 1987 es el Año Europeo del Medio Ambiente, la preparación y selección de los proyectos de demostración se vería facilitada por las actuaciones emprendidas a lo largo del año, y por los trabajos efectuados ya por la Comisión al amparo de la Línea presupuestaria 6613 (comprendidas la evaluación de las necesidades de formación para la aplicación práctica de políticas de medio ambiente, y la creación de sistemas de formación piloto que incluyan la generación de puestos de trabajo).

28. En los cinco años restantes del período de aplicación del Cuarto Programa de Medio Ambiente, el programa de demostración propuesto se descompondría en dos fases. En la primera, de tres años de duración (1988-1990), se abordaría un primer conjunto de proyectos de demostración de todos los tipos y en todos los Estados miembros. En el tercer año se procedería a evaluar los progresos alcanzados como base para la segunda fase del programa, cuya duración sería de dos años (1991-1992).

29. Podrían formar parte de la primera fase, sobre todo, proyectos que pusieran de manifiesto las posibilidades existentes para el trasvase de tecnología y la repetición de actividades ya emprendidas en otras regiones. Aparte de su importancia intrínseca, tales proyectos tienen la ventaja de que parece posible terminarlos y evaluarlos dentro de los plazos de la primera fase. En la segunda fase pueden incluirse proyectos de más envergadura, que precisen una mayor aportación de capital, y cuyo potencial de generación indirecta de puestos de trabajo sea superior.

30. La envergadura de los proyectos de demostración será, evidentemente, muy variada: desde unos pocos puestos de trabajo a varios centenares. El coste medio normal de la creación de un nuevo puesto de trabajo es, asimismo, muy variable (dependiendo del tipo de industria y de puesto de trabajo; de la aportación de capital exigida; de los costes generales en el país afectado); sería de esperar que se situara en el intervalo (muy amplio) comprendido entre los 5.000 y los 150.000 ECU. Ateniéndose a los precedentes externos, la proporción de la inversión en proyectos aportada por la Comunidad podría situarse en torno al 40% por término medio. La aportación a cada uno de los proyectos variaría entre el 20% y el 80%, dependiendo de la naturaleza del mismo y de los problemas económicos y de medio ambiente de la región, aunque una cifra próxima al límite superior del intervalo sería excepcional, debiendo reservarse a proyectos encuadrados en áreas de máxima prioridad para la Comunidad en el sentido del Fondo Social.

31. La Comisión estima, para garantizar una suficiente representatividad (desde los puntos de vista de la geografía y el tipo de proyectos), que sería necesario poner en marcha un programa mínimo de entre 60 y 80 proyectos durante la primera fase. Un número elevado de proyectos de demostración se pondrían en marcha en los primeros dos años del programa (1988-1989), una vez realizada la selección preliminar de proyectos en el año preparatorio, 1987. El tercer año del programa (1990) estaría dedicado principalmente a evaluar los progresos alcanzados, como preparación para la segunda fase.

32. Primera fase del programa: si se supone, en función de los datos actualmente disponibles, que la aportación de la Comunidad estará comprendida entre los 350.000 y los 500.000 ECU, el compromiso financiero previsible para la primera fase sería de unos 33 millones ECU (incluyendo los costes de administración del programa, evaluación de los proyectos y difusión de los resultados).

	Gastos de administración, evaluación y difusión de los resultados	Inversión en proyectos	Gastos totales
1988	1	12	13
1989	0,5	12	12,5
1990	1,5	6	7,5
Gastos totales en la primera fase	3	30	33

33. Segunda fase y actuaciones posteriores: el compromiso financiero para la segunda fase dependerá de una Decisión del Consejo sobre qué nuevos proyectos de demostración hacen falta, decisión que se adoptará a la vista de la evaluación de los progresos realizados durante la primera fase y de la adecuación y el valor del método.

34. Consideraciones generales: la Comisión está convencida de que una inversión, en la cuantía propuesta, en proyectos de demostración cuyo objetivo sea mostrar en qué manera las actuaciones en materia de medio ambiente pueden generar puestos de trabajo, está plenamente justificada. No obstante, conviene subrayar que lo que se propone en esta comunicación es un programa aislado, y no la puesta en marcha de una nueva política.

35. La política de medio ambiente no es ni puede ser una política de empleo. El proyecto del programa es llevar a la conciencia de todos los empleadores, públicos y privados, las posibilidades de generación de empleo que ofrece el trabajo activo sobre objetivos de medio ambiente. La experiencia y los conocimientos acumulados a través de este programa contribuirán enormemente a ello.

36. Debe tenerse presente, asimismo, que la inversión contemplada en este comunicado es el coste bruto para la Comunidad del programa propuesto; no se han tenido en cuenta para nada los beneficios que podrían generarse, directa o indirectamente, fuera ya del valor de la experiencia y los conocimientos adquiridos. El beneficio más obvio sería el valor social de los puestos de trabajo generados como resultado del programa de proyectos de demostración; pero también habría otros de tipo económico, en especial los efectos multiplicadores de los salarios percibidos y el ahorro de subsidios de la seguridad social.

CONCLUSIÓN

37. La Comisión está convencida de que, al fijarse unas normas más estrictas y aumentar el interés del público en el ámbito de la protección del medio ambiente, se presentan oportunidades muy interesantes de generación de empleo, tal como reconoce el Consejo Europeo. Para aprovechar estas oportunidades, es preciso un proceso previo de aprendizaje, que permita determinar con más precisión cuáles son la naturaleza y la importancia del vínculo existente entre empleo y medio ambiente. La mejor manera de llevar a cabo este proceso de aprendizaje es un programa de proyectos de demostración, de cierta envergadura e independiente, que tenga el doble objetivo de crear puestos de trabajo y consolidar un conjunto de experiencias y datos del que todos los Estados miembros puedan beneficiarse en el futuro.

38. En consecuencia, se invita al Consejo a aprobar la Decisión adjunta, que establece tal programa quinquenal. Se invita, asimismo, al Consejo a aprobar con urgencia una decisión a este efecto, para que las actividades preparatorias puedan llevarse a cabo a lo largo del Año Europeo del Medio Ambiente, 1987 (a cuyos objetivos puede hacer una sensible aportación), y el programa pueda ponerse en marcha al año siguiente, 1988.

LA CONTAMINACION DEL RHIN

El 1 de noviembre de 1986 un incendio asolaba los almacenes de la casa farmacéutica Sandoz en Basilea (Suiza). En pocas horas fueron destruidas 1246 toneladas de productos químicos, de ellas 842 de insecticidas, 71 de herbicidas, 39 de fungicidas, 33 de emulsionantes, 10 de azul de Prusia, 4 de disolventes y otras de productos menos tóxicos. Lo que primero se temió fue la contaminación del aire. Se invitó a los habitantes de la ciudad a cerrar las ventanas. Pero la polución más grave fue la de las aguas del Rhin a donde fue a parar el agua utilizada en la extinción del incendio. Se calculan entre 10 y 30 las toneladas de productos químicos introducidas en el río.

Enseguida se vieron las consecuencias del accidente en el medio ambiente natural. No fueron grandes los daños de la nube tóxica. Pero el envenenamiento del Rhin fue catastrófico. Por ejemplo, entre Basilea y Karlsruhe, las autoridades alemanas recogieron 440 toneladas de anguilas muertas. En gran parte del Rhin quedaron destruidos plantas, micro-organismos e insectos. La polución afectó también al agua potable, que en algunas regiones alemanas hubo de racionarse. En Holanda se prohibió durante varios días la extracción de agua del río.

Con ocasión de esta catástrofe, se supo que un mes antes la firma Ciba-Geigy había arrojado por accidente al Rhin una cierta cantidad de un producto fuertemente tóxico. Y el 21 de noviembre la fábrica alemana BASF de Ludwigshafen, por un fallo en el sistema de refrigeración, había lanzado al Rhin 2.000 kilos de ácido acético. Se comprobó que casi cada semana ocurrían accidentes de este tipo. Las autoridades de Rotterdam (Holanda) contaron en 1986 hasta 43 catástrofes ecológicas en el Rhin. El pasado noviembre los ornitólogos advirtieron una disminución respecto de 1985 del 80% del número de aves migratorias.

La catástrofe de Basilea, sobre todo por su carácter transfronterizo, -decía el Presidente de la Comisión de medio ambiente del Consejo de Europa- fue la gota de agua que hace rebosar el vaso. Era preciso adoptar medidas, decía él, "draconianas". Tal es el sentido de la **Recomendación** que reproducimos a continuación.

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

THIRTY-EIGHTH ORDINARY SESSION

RECOMMENDATION 1052 (1987)¹
on pollution of the Rhine

The Assembly,

1. Having regard to the recent accident which occurred in November 1986 at the Sandoz pharmaceutical plant in Basle and which was at the origin of a major ecological disaster for the whole Rhine river;
2. Alarmed by the numerous recent cases of voluntary and involuntary dumpings of chemical products into the Rhine, some with a known high-toxicity content;
3. Recalling its Recommendation 629 (1971) on the pollution of the Rhine valley water table, and in particular its Recommendation 882 (1979) on water pollution in the Rhine river basin;
4. Referring also to Recommendation 1003 (1985) on marine pollution and fisheries;
5. Having regard to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, signed in Madrid on 21 May 1980, which entered into force on 22 December 1981 and has been ratified by all riparian states of the Rhine;
6. Having regard to Resolution 107 (1979) on the Aachen Congress on "prevention of transfrontier pollution and co-operation between local and regional authorities", and Resolution 118 (1980) on transfrontier co-operation in Europe, both adopted by the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe;
7. Having regard to the draft convention on the protection of international watercourses against pollution and to its Opinion No. 67 (1974) on that draft convention;

1. *Assembly debate* on 29 January 1987 (26th Sitting) (see Doc. 5686, report of the Committee on the Environment, Regional Planning and Local Authorities).

Text adopted by the Assembly on 29 January 1987 (26th Sitting)

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

TRENTE-HUITIÈME SESSION ORDINAIRE

RECOMMANDATION 1052 (1987)¹
relative à la pollution du Rhin

L'Assemblée,

1. Eu égard au récent accident survenu en novembre 1986 à l'usine pharmaceutique de Sandoz à Bâle, qui a causé de graves dégâts écologiques au Rhin;
2. Alarmée par les nombreux cas récents de déversements volontaires et involontaires de produits chimiques dans le Rhin, dont quelques-uns présentent une forte toxicité reconnue;
3. Rappelant sa Recommandation 629 (1971) relative à la pollution de la nappe phréatique de la vallée rhénane, et surtout sa Recommandation 882 (1979) relative à la pollution des eaux du bassin rhénan;
4. Se référant aussi à la Recommandation 1003 (1985) relative à la pollution des mers et la pêche;
5. Eu égard à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, signée à Madrid le 21 mai 1980, entrée en vigueur le 22 décembre 1981 et ratifiée par tous les Etats riverains du Rhin;
6. Eu égard à la Résolution 107 (1979) relative au Congrès d'Aix-la-Chapelle sur « la prévention des pollutions transfrontalières et la coopération des collectivités locales et régionales », et à la Résolution 118 (1980) relative à la coopération transfrontalière en Europe, adoptées par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe;
7. Eu égard au projet de convention sur la protection des cours d'eau internationaux contre la pollution et à son Avis n° 67 (1974) sur ce projet de convention;

1. *Discussion par l'Assemblée* le 29 janvier 1987 (26^e séance) (voir Doc. 5686, rapport de la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux).

Texte adopté par l'Assemblée le 29 janvier 1987 (26^e séance).

8. Having regard to the five resolutions on that subject adopted by the European Parliament on 11 December 1986, and welcoming, in particular, the Resolution on Rhine pollution (*O.J.* No. C7 of 12 January 1987) tabled on behalf of the Liberal Group, in which it is stated that co-operation in this field should be established between the EEC and the Council of Europe;
9. Having regard to the EEC Directive on the major accident hazards of certain industrial activities, adopted by the Council of Ministers in 1982 in response to the Seveso accident;
10. Taking into account that considerable quantities of toxic substances were washed into the Rhine during the extinguishing of the fire, killing enormous quantities of fish and causing severe ecological harm, as well as gravely jeopardising the water supply of the population along the river banks;
11. Concerned by the fact that the European chemical industries operating along the Rhine are taking serious ecological risks which, in the case of accident, are likely to cause irreversible damage;
12. Aware also that pollution along the Rhine emerges as a major problem not only for agriculture and horticulture downstream which depend on the river for irrigation, but for fisheries in adjacent parts of the North Sea, not least because of growing consumer reluctance to eat fish caught in the area;
13. Alarmed by the fact that this recent disaster has caused an immense setback to all efforts so far undertaken to clean the Rhine of industrial and household pollution;
14. Regretting the fact that the population of the neighbouring countries was not immediately informed fully of the potential danger;
15. Recalling Resolution 171 (1986) of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, on "Regions, environment and participation", and in particular the proposal for the preparation of a charter embodying the right to the environment,
16. Supports the Secretary General's and the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe President's appeal to the Committee of Ministers for a speedy and final adoption of the draft convention on the protection of international water-courses against pollution;
8. Eu égard aux cinq résolutions sur ce sujet adoptées par le Parlement européen le 11 décembre 1986, et se félicitant en particulier de la Résolution sur la pollution du Rhin (*J.O.* n° C7 du 12 janvier 1987) déposée par le groupe libéral qui déclare qu'une coopération dans ce domaine doit s'instituer entre la CEE et le Conseil de l'Europe;
9. Eu égard à la Directive de la CEE sur les risques majeurs dans certaines activités industrielles, adoptée par le Conseil des ministres en 1982 à la suite de l'accident de Seveso;
10. Considérant que de grandes quantités de produits toxiques se sont déversées dans le Rhin pendant l'extinction de l'incendie, ont fait périr une énorme quantité de poissons, causé de lourds dégâts à l'écologie et gravement compromis l'approvisionnement en eau de la population riveraine;
11. S'inquiétant de ce que les industries chimiques européennes en activité le long du Rhin prennent d'importants risques écologiques qui, en cas d'accident, peuvent causer des dommages irréversibles;
12. Sachant, en outre, que la pollution riveraine du Rhin apparaît comme un grave problème non seulement pour l'agriculture et l'horticulture d'aval qui ont besoin du Rhin pour l'irrigation, mais aussi pour les pêcheries dans les régions proches de la mer du Nord, surtout à cause de la méfiance croissante des consommateurs à l'égard des poissons pêchés dans cette région;
13. Préoccupée par le fait que la récente catastrophe a annulé dans une large mesure les efforts déployés pour débarrasser le Rhin de ses polluants industriels et ménagers;
14. Regrettant que la population des pays voisins n'ait pas été immédiatement informée pleinement du danger possible;
15. Rappelant la Résolution 171 (1986) de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, sur « Régions, environnement et participation », et notamment la proposition visant à la préparation d'une charte du droit à l'environnement,
16. Appuie l'appel du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et du Président de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, lancé au Comité des Ministres, en vue de l'adoption rapide et définitive du projet de convention sur la protection des cours d'eau internationaux contre la pollution;

17. Requests the signatory states to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities to instruct their competent authorities to fully implement its provisions, in particular with regard to an early warning and information system for all the populations concerned;

18. Recommends that the Committee of Ministers:

a. examine the problems of international liability linked to the occurrence of transfrontier disasters of this kind, and take all legal action necessary to secure both the safeguard of the environment and the maintenance of a high-quality water supply;

b. consider the drafting of a European convention on the protection of the environment, providing effective international control and stating strict rules to establish the right to a healthy environment, whilst stressing the "polluter pays" principle even at international level;

c. urge the governments of member states to intensify research, at national and European level, regarding the short- and long-term effects of river pollution on fish life and, through consumption, on human health;

d. invite the governments of member states to review most urgently their legislation, in particular with regard to the production, storage, transport and disposal of chemicals, and to report to the Council of Europe, so that common measures can be adopted at European level;

e. explore the possibility of declaring certain particularly affected rivers and seas, among them the Rhine estuary and adjacent parts of the North Sea, as "special protected areas" requiring particularly stringent anti-pollution measures.

17. Demande aux Etats signataires de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales de charger leurs services compétents de mettre pleinement en œuvre ses dispositions, en particulier en ce qui concerne le système d'alerte précoce et d'information pour toutes les populations concernées;

18. Recommande au Comité des Ministres:

a. d'étudier les problèmes de responsabilité internationale liés à l'apparition des catastrophes transfrontalières de ce genre, et de prendre toutes les mesures juridiques nécessaires pour sauvegarder l'environnement et maintenir l'approvisionnement en eau de haute qualité;

b. d'envisager la rédaction d'une convention européenne sur la protection de l'environnement assurant un contrôle international effectif et fixant des règles strictes pour établir le droit à un environnement salubre, tout en affirmant, même au niveau international, le principe voulant que «les pollueurs soient les payeurs»;

c. d'exhorter les gouvernements des Etats membres à intensifier les recherches au plan national et européen sur les effets, à court et à long terme, de la pollution fluviale sur les poissons et, après consommation, sur l'homme;

d. d'inviter les gouvernements des Etats membres à revoir d'urgence leur législation, en particulier pour la production, le stockage, le transport et l'élimination des produits chimiques, et à faire rapport au Conseil de l'Europe afin de permettre l'adoption de mesures communes au niveau européen;

e. d'examiner la possibilité de déclarer certaines rivières et mers particulièrement touchées, parmi lesquelles l'estuaire du Rhin et les zones voisines de la mer du Nord, comme «zones spéciales protégées» exigeant des mesures antipollution particulièrement rigoureuses.

Servicio de
DOCUMENTOS

FUNDACION "ENCUENTRO"

Velázquez, 135, bajo dcha.- 28006 MADRID. Tif. 411-07-61 Telefax: 261-33-66

ENVIO N.3
JUNIO 1987

**XXe SESION DE LA
CONFERENCIA DE MINISTROS EUROPEOS ENCARGADOS DE ASUNTOS FAMILIARES
Bruselas, 19-21 de mayo de 1987**

**EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA FAMILIAR
EN EUROPA Y PERSPECTIVA DE FUTURO**

1. Síntesis de los informes nacionales
2. Respuesta del gobierno español al cuestionario
3. Comunicado final de la XX sesión celebrada en Bruselas los días 19-21 de mayo de 1987

NOMENCLATURA: D. 2

D. PROBLEMAS SOCIALES Y SOCIO-ECONOMICOS

2. POLITICA FAMILIAR

FUNDACION 'ENCUENTRO'

Velázquez, 135, bajo dcha. - 28006 MADRID. Tel. 411-07-61 Telefax: 261-33-66

La problemática que plantea hoy la familia, por la evolución de sus estructuras y formas de vida y por las nuevas técnicas genéticas, está siendo objeto de seria preocupación y reclama la creciente atención de los poderes públicos.

A estos temas ha dedicado su XX sesión la **Conferencia de Ministros europeos encargados de los asuntos familiares**, reunida en Bruselas los días 19-21 de Mayo. A ella han acudido delegaciones oficiales de los siguientes países miembros del Consejo de Europa: Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Francia, República Federal de Alemania, Grecia Irlanda, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Holanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Turquía y Reino Unido. Participaron también, en calidad de observadores, la Santa Sede y la Comisión de Comunidades Europeas.

Previamente a la Conferencia y como base para sus deliberaciones, cada uno de los Estados había remitido un informe-respuesta a un extenso cuestionario en el que las autoridades responsables ofrecían un detenido análisis y su valoración de la situación familiar en el país.

Presentamos aquí el texto íntegro del **informe-respuesta de España** (Doc. 1) y el **Comunicado final** de la Conferencia de Bruselas (Doc. 2).

Para facilitar una visión global de esta problemática en Europa, anteponeamos una síntesis de los informes nacionales al primer tema tratado en la Conferencia: evolución de las estructuras familiares y perspectivas de futuro. Sobre el segundo tema -métodos modernos de procreación- ya ofrecimos abundante documentación en el Envío 1 (Nomenclatura: C-6) de este **Servicio de Documentos**.

SINTESIS DE LOS INFORMES NACIONALES

I. TRES FENOMENOS EN AUMENTO

Se examinan, en primer lugar, tres fenómenos estadísticamente constatados a partir de 1965.

1. Descenso del número de matrimonios.

El descenso del número de matrimonios se ha generalizado desde 1965 hasta el presente. En Bélgica se advierte un descenso del 45%; en Francia, del 35%; en Italia, del 30%. En Holanda se pasa de 9 a 5,7 matrimonios por cada mil habitantes; en España, de 7,8 a 5,29. En Irlanda de 5,4 subió, en 1971, a 7,4, pero en 1984 ha descendido a 5,2. En Alemania Federal, bajó de 9,3 a 5,4 en 1978, pero en 1985 ha subido a 6,0. En Austria, tras una fuerte caída, las cifras permanecen constantes. También se ha estabilizado el número en Grecia, Chipre, Malta, Portugal y Turquía.

2. Aumento del número de divorcios.

En los últimos veinte años, en Alemania Federal se ha pasado de 39,2 a 87,1 divorcios por cada 10.000 matrimonios. En Francia se han duplicado diez años; actualmente se divorcia una de cada cuatro parejas, en París una de cada dos. También se ha duplicado en Austria, donde se prevé un divorcio de cada tres parejas. En Bélgica el aumento ha sido de un 23%. La caída parece haberse estabilizado en Suiza y Finlandia. En Suecia el número de divorcios se ha reducido algo últimamente.

3. Descenso de la natalidad.

Hay que tener en cuenta que, para asegurar el recambio generacional, se requiere una tasa de natalidad de 2,1 hijos por pareja.

En Bélgica se ha pasado de 2,61 a 1,5. En Luxemburgo, de 1,88 a 1,38. En Holanda de 2,57 a 1,49 (en 1985 se ha alcanzado 1,51). En Inglaterra, de 1,93 a 1,75. En España de 2,93 a 2,0. En Francia, de 2,9 a 1,8 y, en 1985, 1,82. Irlanda es uno de los países donde el descenso es más acusado.

Por otra parte, se ha incrementado el número de hijos extramatrimoniales. En Inglaterra se ha pasado del 7% al 19%. En Francia del 6% al 17,5%. En Dinamarca del 9 al 42%. Austria ha llegado al 22,4%, mientras que Bélgica se mantiene un 5%. También habido aumento en Alemania Federal, Irlanda, Portugal y Países Bajos.

II. EVOLUCION DE LAS FORMAS DE VIDA FAMILIAR

1. Familia nuclear: disminución de la familia numerosa.

Es la constituida por el matrimonio y los hijos que viven juntos.

La tendencia general en Europa es la de matrimonio con dos hijos. En Francia las familias de 4 o más hijos han pasado del 9,5% al 4,9%. En Portugal, del 9,27% al 4,9%. En esta disminución de la familia numerosa influye mucho el hecho de que la mujer ejerce un oficio o profesión. En Francia el número de mujeres que trabajan ha subido de 2,7 millones a 5 millones. En Dinamarca el aumento ha sido de 34% al 90%.

2. Familia de un solo pregenitor ("monoparental").

Es la formada por sólo el padre o la madre (por viudedad, divorcio o separación) con hijos a su cargo. Se considera también el caso de las madres solteras.

En Alemania Federal representa el 11,4% de las familias. En Inglaterra ha aumentado del 8% al 13%. En Austria, del 11% al 13%. En Italia, con introducción más reciente del divorcio y menor número de hijos extramatrimoniales, está en un 8%. En Bélgica ha disminuido algo.

Es el tipo de familia que tiene mayores dificultades económicas. Se ha dicho: "la familia pobre por excelencia es la de un solo progenitor, no la familia numerosa".

3. Familia reconstituida.

Son las familias surgidas de un ulterior matrimonio de viudos o divorciados. También se considera aquí la vida común de éstos con otra persona, sin matrimonio.

Sobre este tipo de familia se poseen pocos datos. Donde más abunda es en Dinamarca. En Francia está disminuyendo el número de divorciados que vuelven a casarse.

Aunque el mayor número de divorcios se produce cuando los hijos ya son mayores, se advierte que disminuye el número de hijos que viven con los dos padres biológicos. En Suecia 400 mil niños viven con uno solo de ellos. En Inglaterra, el 7% de los niños viven en familias reconstituidas.

4. Familia extensa o ampliada.

Es aquella en la que coexisten varias generaciones. Aumenta por el incremento de la esperanza de vida.

En Francia, si antes 5 de cada 100 niños conoció a los 4 abuelos, ahora lo hacen 41; si antes, el 91% de los hijos de 30 años ya tenían a sus abuelos muertos y el 28% a sus padres muertos, las cifras actuales son respectivamente 53% y 4%.

5. Unión libre o cohabitación de no casados.

Es uno de los fenómenos más señalados. En general, se considera como una etapa previa, de prueba, al matrimonio. No es cierto que en Francia se dé sobre todo entre estudiantes, sino que surge en todas las categorías sociales.

En Dinamarca la cohabitación de no casados representaba, en 1965, el 1% respecto del total de parejas casadas; en 1974, el 9,6%; y en 1986, el 23%. En Holanda ha crecido de 68 mil, en 1977, a 163 mil, en 1981. En Francia parece superar el millón.

Una variante observada en Suecia y también en Francia es la "cohabitación parcial", en especial de un tercio del tiempo. Se observa también en Francia el fenómeno de "parejas alternativas".

Se mantienen, por otra parte, las uniones libres estables, no previas al matrimonio ni de prueba, con o sin hijos.

6. Personas solas.

El aumento de las personas que viven solas se considera como uno de los fenómenos más significativos.

En Bélgica ha experimentado un incremento del 65%. En Chipre se ha triplicado. En Inglaterra el 10% de la población vive sola. En Alemania Federal se ha pasado en diez años del 26,2% al 31,3%. En Holanda el aumento ha alcanzado el 300%.

El aumento de hogares unipersonales se debe a jóvenes que trabajan lejos de la residencia de la familia, al número de solteros y solteras y de divorciados que no vuelven a casarse. Pero la causa principal es el incremento de la esperanza de vida. El fenómeno afecta sobre todo a las mujeres. Así, en Austria, en 1981, ésta era la proporción de hombres y mujeres de edad avanzada que vivían solos:

<u>Edad</u>	<u>Mujeres</u>	<u>Hombres</u>
70-75	44,5%	13,1%
75-80	50%	17,1%
80-85	50%	22,1%

1. Adopciones.

El número de adopciones tiende a disminuir, ya que, por el descenso de la natalidad y por la tendencia a suprimir la ilegitimidad legal, disminuye también la cantidad de niños adoptables.

III. CAUSAS Y EFECTOS DEL CAMBIO DE ESTRUCTURAS FAMILIARES.

Se prevén cambios profundos en la estructura familiar y sus formas de vida. Los factores de esta previsión son los siguientes:

- Aumento de la esperanza de vida con el consiguiente envejecimiento de la población.
- Descenso de la tasa de fecundidad. Aunque su evolución es difícilmente previsible, en ella influirá la incorporación de la mujer al trabajo, que parece irreversible.
- Familia poco numerosa.
- Distribución de las tareas domésticas entre marido y mujer.
- Nuevas formas elegibles de vida además de la familia nuclear.

* Entre las causas de esta evolución sobresale la emancipación de la mujer.

En la familia tradicional, la mujer, ordinariamente sin especial formación, permanecía en el hogar. Era el padre quien, sin ayuda de los poderes públicos, sostenía económicamente a la familia.

Ahora, la mujer busca realizarse: instruirse y tener un trabajo. Con la contracepción y el aborto, puede limitar y planificar la maternidad. Por el trabajo personal, ya no tiene que casarse por motivos económicos, sino que lo hace por sentimientos personales.

* A todo ello contribuye, y así lo señala el informe de España, la disociación entre los conceptos de "matrimonio" y "procreación".

* Igualmente, los hijos que antes se consideraban como una "inveersión de futuro", de ayuda a los padres en su ancianidad, hoy se ven como "bienes de consumo afectivo", símbolo del amor de la pareja.

* A su vez, antes era la familia misma la que atendía a sus necesidades vitales; ahora, muchas de estas necesidades están atendidas por la sociedad.

Efectos positivos y negativos de esta evolución.

1. En la familia nuclear.

Se valoran positivamente el nuevo tipo de relaciones entre los cónyuges debida a la creciente igualación de los sexos y a la distribución de las tareas del hogar. Sin embargo, la participación del marido en los quehaceres domésticos no ha crecido en la misma proporción que el trabajo exterior de la mujer. De hecho, ésta trabaja hasta 16 horas en su triple función de ama de casa, madre de familia y profesional.

También es positivo el hecho de que el aumento del tiempo libre permite mayor dedicación del marido a la vida familiar. Le favorece también el compartir las responsabilidades económicas. Para la mujer, en cambio, crece la tensión al tener que asumir responsabilidades familiares y profesionales.

Se considera que el niño de familia poco numerosa está sujeto a menos presiones y tiene más posibilidades de desarrollo personal y mejor salud. La nueva relación padres-hijos es también positiva para el niño, que se siente más protegido.

Por el contrario, al tener menos hermanos, disminuyen sus posibilidades de relación social, lo que se suple, cuando los padres trabajan, en las guarderías.

En una reciente encuesta, nueve de cada diez franceses consideran que la familia es el primer valor. En Suecia se estima que el matrimonio ha perdido estabilidad, pero que ha disminuido el número de matrimonios desgraciados.

2. En la familia de un solo progenitor.

Hay un reconocimiento general de que el divorcio supone una experiencia traumatizante para padres e hijos. Afectivamente es peor para el marido, ya que raramente obtiene la custodia de los hijos; aunque, por otra parte, éste vuelve a casarse con más facilidad que la mujer.

Para los hijos, supone un alivio, si antes tenía que vivir el conflicto entre los padres. En cambio son muchos los efectos perniciosos: baja el nivel económico de la familia, la madre necesita trabajar, pérdida de contacto con los padres; riesgos de trastornos psíquicos con consecuencias de mal carácter, fracaso escolar, fuga, delincuencia, depresión, droga.

Para la madre que tiene la custodia de los hijos comporta graves problemas económicos. Tiene dificultades para percibir la pensión alimenticia del ex-marido. En Bélgica, pese a las sentencias judiciales, el 40% de éstos tarda un año en pasarle la pensión.

3. En la familia reconstituida.

Esta fórmula resuelve el problema económico de la familia con un solo progenitor. Pero, con frecuencia, el hijo resulta un intruso en una relación ya establecida. No están definidos los papeles de la nueva pareja según tengan o no la custodia del niño.

4. En la unión libre o cohabitación de no casados.

La unión libre es fundamentalmente inestable. Como etapa prematrimonial permite apreciar la solidez de las relaciones antes de tener hijos.

Disminuyen las posibilidades de tener hijos así como las de una relación duradera y la seguridad material. En numeros países se practica por motivos fiscales. Sufre las consecuencias negativas de no tener reconocimiento jurídico. Los niños nacidos fuera del matrimonio están en desventaja respecto de los hijos legítimos, si bien se tiende a la abolición de esta discriminación.

5. En las personas solas.

La mayoría son personas ancianas, especialmente mujeres. En el futuro aumentará el número de órganos asistenciales y de acogida de dichas personas, cuya situación tiene muchos aspectos negativos de aislamiento, sanidad y penuria económica. Se tiende a unificar más la política familiar y la de la tercera edad.

Conclusión.

A la vista de los distintos informes nacionales, el Secretariado General del Consejo de Europa formula la siguiente conclusión:

"La familia nuclear sigue siendo la estructura más adecuada para garantizar al mayor número la estabilidad, la libertad y la realización personal. Todavía no se han explorado los medios para adecuar las relaciones en el seno del grupo velando para que todos los interesados experimenten un reparto justo de alegrías y preocupaciones. Por ello, el informe belga prevé que la familia nuclear del año 2000 probablemente diferirá de la de los años 70: un mujer distinta de su madre tendrá "otro tipo" de relación con un hombre distinto de su padre. Señalemos la observación del Reino Unido: "En muchos aspectos lo que importa es en qué medida los efectos de las relaciones de unos y otros hallarán su traducción en las políticas familiares".

IV. CUESTIONES QUE SE PLANTEAN A LA SOCIEDAD.

1. Demografía.

Casi todos los países señalan la modificación de la pirámide de edades, en la que predominan las personas de edad avanzada. Ninguno cree que deba establecerse una política demográfica autoritaria. Suiza juzga que el Estado no debe intervenir, ya que es responsabilidad del individuo y de la familia. Según Alemania Federal y Francia, hay que crear condiciones para que quienes quieren tener hijos los tengan. Luxemburgo, Suiza y Francia señalan la pérdida de dinamismo de una población en que existe un desequilibrio entre personas activas y pasivas. Italia señala que la evolución demográfica podría convertirse en un problema social importante.

2. Economía.

Se indica por varios países el cambio de panorama en el consumo unido al aumento de personas de edad y la disminución de la familia. Hay que ver si el aumento del nivel de vida provoca mayor demanda de bienes de consumo y, con ello, más prestaciones. La reducción de la población activa y la necesidad de la mano de obra es consecuencia de las nuevas tecnologías y la automatización.

Hay que buscar el equilibrio entre las economías que se derivan del menor número de niños y los gastos para satisfacer las necesidades de los ancianos. Por otra parte, el envejecimiento de la población aumenta la distancia entre las cotizaciones de la población activa y el coste de las pensiones. Un ejemplo: el divorcio le cuesta al Estado británico más de mil millones de libras al año.

Aumentará la demanda de viviendas: para divorciados, parejas no casadas y personas solas.

3. Fiscalidad.

En varios países, el régimen fiscal penaliza a las parejas casadas con hijos y favorece a quienes viven juntos sin casarse. Aquí chocan la voluntad del Estado de no intervenir en la vida privada y la necesidad de una imposición fiscal equitativa. Este fenómeno se da en Francia, Bélgica, Luxemburgo, Suiza y Reino Unido. En los dos últimos se intenta corregirlo. En Italia los esposos pagan separadamente sus impuestos. En Holanda se da un trato igual a las parejas casadas y no casadas. En España, la unidad contribuyente es la familia, lo que resulta desventajoso para los económicamente más débiles.

4. Jurisprudencia.

Derecho civil y derecho de familia.

La mayor parte de los países ha modificado el derecho de familia, teniendo en cuenta la nueva situación de la mujer. La "autoridad

del padre" se sustituye por la "de los padres" y se propaga el divorcio por consentimiento.

En Dinamarca se consagra el principio de la "custodia conjunta" de los hijos. En Holanda las reformas abarcan muchos campos: custodia conjunta, cohabitación de no casados, limitación de pensiones alimenticias, elección de apellido, relación entre el nuevo cónyuge y el hijo del anterior, derechos de los padres nutricios, sucesión.

La situación de las parejas no casadas sigue presentando dificultades con sus consecuencias fiscales y de ayudas sociales. En Francia y en Holanda, los componentes de estas parejas no casadas pueden hacer contratos jurídicamente válidos sobre la aorganización de su vida común. En Inglaterra no existe legislación sobre el derecho de propiedad de éstos.

Derecho social.

Resulta difícil adaptar la regulación de las ayudas sociales a las nuevas estructuras familiares sin perjudicar a los casados y otorgando a las mujeres la igualdad que ya poseen en otros campos.

En Francia, el sistema de la Seguridad Social se funda en los derechos del trabajador, como contrapartida de su actividad profesional, y los derechos derivados de cónyuge e hijos. Pero la ley de 1979 pone por fundamento la noción de "persona a su cargo", sea cual fuere su situación jurídica. En las indemnizaciones por enfermedad y maternidad no se distingue entre matrimonio y unión libre.

En Suiza se discute si el seguro de ancianidad debería extenderse a la mujer, de modo que ambos cónyuges tuvieran derecho a la pensión. En Bélgica, las pensiones de ancianidad y los subsidios por defunción se pagan únicamente al cónyuge superviviente; en los de desempleo se tienen en cuenta los ingresos del compañero no casado, pero no así en los impuestos.

La mayoría de los países subraya la importancia de las guarderías infantiles que, en Bélgica están abiertas las 24 horas del día. Otros temas señalados son: los servicios adecuados a la ancianidad y a las familias con ancianos, y la responsabilidad de la sociedad respecto de los niños nacidos en los nuevos tipos de familia.

Medidas en vigor y en proyecto.

La política familiar en muchos países gira en torno a las cuestiones que plantea la evolución demográfica y el cambio de las estructuras familiares; concretamente, cómo dar a las parejas los medios necesarios para tener hijos y educarlos, y cómo prestar ayuda económica, material y moral a las familias que la necesitan. Se advierte que en esta problemática influye mucho la emancipación y el trabajo de la mujer.

Para hacer frente a esta nueva situación habrá que reformar las disposiciones en materia fiscal y de la seguridad social.

En la concesión de **subsídios familiares**, la mayoría de los países muestra su voluntad de ayudar a las familias y a las mujeres trabajadoras. El "Plan Familiar" de Francia prevé el pago de un subsidio de 2.400 francos mensuales a las familias en que un cónyuge tiene que abandonar provisionalmente la actividad profesional para ocuparse de un niño menor de tres años. En Alemania se dan 600 marcos al padre o madre que trabajaba antes de nacer el niño y se le garantiza un empleo al fin del permiso.

En general, no se tiene suficientemente en cuenta la incidencia del desempleo en la política familiar.

Italia llama la atención sobre la diferencia entre la ayuda a las familias necesitadas y los servicios gratuitos para todos, pudientes o no (consultorios familiares, orientación escolar, ocio y actividades culturales, servicios de rehabilitación de minúsvulos y toxicómanos).

V. PROBLEMAS NO RESUELTOS.

El principal problema estriba en conciliar vida familiar y vida profesional, que abarca:

- Ordenación del tiempo de trabajo, que permita a los padres de hijos menores un empleo a tiempo parcial, u otras fórmulas.
- Subsidios para la educación.
- Incluir, para el derecho a la pensión, el tiempo dedicado a la educación de los niños.
- Guarderías con horarios flexibles.
- Horarios escolares que no presuman que uno de los padres está siempre en casa.
- Generalización del permiso por paternidad.
- Hacer posible a los padres el cumplimiento de sus responsabilidades domésticas.
- Acceso de la mujer a la enseñanza y la formación profesional.

El segundo gran problema se refiere al régimen fiscal de las familias con un sólo progenitor y de las parejas no casadas.

Los informes de los distintos países señalan además problemas como el cobro de las pensiones alimenticias y la pobreza de las familias con un solo progenitor.

Se indican otros problemas que no resulta claro si pertenecen a la vida privada o a la esfera pública:

- el tema del fracaso matrimonial (Inglaterra).
- las dificultades psicológicas y sociales de las familias en una sociedad no habituada a tan grandes cambios (Malta).
- la manera cómo los divorciados resuelven sus conflictos y velan por el bien de sus hijos (Suecia).
- los derechos del niño, que no están suficientemente garantizados (Luxemburgo).

CONFERENCIA DE MINISTROS EUROPEOS ENCARGADOS DE ASUNTOS FAMILIARES

XXa. CONFERENCIA

RESPUESTAS NACIONALES AL CUESTIONARIO

**"EVOLUCIONES RECIENTES DE LAS ESTRUCTURAS FAMILIARES
Y PERSPECTIVAS DE FUTURO"**

ESPAÑA

I N D I C E

1. EVOLUCIONES GENERALES Y PROBLEMAS EN MATERIA DE ESTRUCTURAS FAMILIARES.

1.1. Situación familiar de la población española

1.2. Evolución y tendencias de las estructuras familiares

1.2.1. Cambio en los niveles de mortalidad.

1.2.2. Disminución de la fecundidad.

1.2.3. Cambios en la concepción del matrimonio y en la dinámica matrimonial.

1.2.4. Cambios en la dinámica interna familiar.

1.3. Cambios en el tratamiento de la familia en el marco del Código Civil, y del Derecho Laboral y Fiscal español.

1.3.1. Introducción.

1.3.2. El marco constitucional del Derecho de Familia.

1.3.3. La reforma del Derecho de Familia en el Código Civil.

1.3.4. El Derecho de Familia regulado en el Código Civil.

1.3.5. Reglamentación vigente sobre la familia fuera del Código Civil.

1.4. Sistemas de protección a la familia en España.

1.4.1. Sistema de protección general.

1.4.2. Sistema de protección específica.

2. MÉTODOS MODERNOS DE PROCREACION Y TÉCNICAS DE FECUNDACION

2.1. Técnicas aplicadas en España.

2.2. Frecuencia e instituciones que aplican estas técnicas.

2.2.1. Frecuencia.

2.2.2. Instituciones.

2.3. Situación jurídico-estatutaria de estas técnicas.

- 2.3.1. Ordenación jurídica actual.
- 2.3.2. Problemas que se plantean.
- 2.3.3. Recomendaciones de la Comisión especial de estudio de la fecundación "in vitro" y la inseminación artificial humanas. Congreso de Diputados.

2.4. Medidas especiales para las personas afectadas.

- 2.4.1. Consulta, vigilancia y seguimiento.
- 2.4.2. Intervención financiera.

2.5. Individuo y sociedad ante estas evoluciones.

2.6. Reacción de los poderes públicos: Comisión e Informes.

1.1. Situación familiar de la población española.

Según las cifras del balance de resultados del censo de población de 1981, el 99,2% de la población española vive en familia y sólo el 0,8% lo hace en establecimientos u hogares colectivos. Para el censo se determina la familia por la paternidad, vida juntos, ocupando normalmente una morada, e incluyendo en este grupo el servicio doméstico que habite en la morada y los huéspedes en régimen familiar.

Las relaciones conyugales (legalizadas o no) y las de paternidad y filiación de los hijos solteros existentes entre quienes habitan en una morada se materializan en un concepto más estricto que el de familia: el de "núcleo familiar". Como hemos visto, la casi totalidad de los españoles viven en familia, pero no todas estas personas forman en todos los casos "núcleos familiares".

CUADRO I.

Distribución de las familias en 1970

<u>Tipo de familia</u>	<u>Número</u>	<u>Porcentaje</u>
Familias de una sola persona.....	660.353	7,5
Familias de varias personas sin núcleo familiar	279.700	3,2
Familias con un solo núcleo familiar ..	7.397.707	85,5
Familias con varios núcleos familiares.	515.900	5,8
	-----	-----
TOTAL	8.853.660	100,0

En 1970 había en España un total de casi 8 millones y medio de núcleos familiares, de los que 87,5% constituían familias nucleares (familias con un sólo núcleo familiar), mientras que el 12,5% se agrupaban para formar más de medio millón de familias ramificadas (familias con varios núcleos familiares). En cualquier caso, el modelo de familia predominante en la sociedad española es el de la familia nuclear (uno o los dos cónyuges con o sin hijos solteros). Creemos que en 1970 sólo 300.000 personas no vivían en familia sino solas, y 280.000 lo hacían en familia sin que hubiera entre ellas relaciones conyugales (legalizadas o no) o de paternidad y filiación, aunque mediaran entre ellas otros tipos de vínculo de parentesco.

1.2. Evolución y tendencias de las estructuras familiares.

A lo largo de este siglo y especialmente en los dos últimos decenios, la estructura y la dinámica de la vida familiar española han experimentado cuatro grandes procesos básicos de cambio:

-- Disminución espectacular de los índices de mortalidad, que ha originado la generalización de la experiencia de una vida biológicamente completa como algo frecuente, incluso normal.

-- Descenso sin precedentes de los índices de fecundidad, que aproxima la dinámica demográfica al crecimiento cero, sobre todo en el último decenio.

-- Cambios importantes, en estrecha relación con la disminución de la fecundidad, tienen lugar respecto de la institución matrimonial.

-- Cambios significativos se producen en la dinámica interna familiar tanto en las relaciones padres/hijos como en las relaciones marido/mujer.

1.2.1. Cambio en los niveles de mortalidad.

En una situación de mortalidad elevada, la fecundidad tiende a ser asimismo elevada. Esto repercute, ante todo, en el papel de la mujer, que tiende a reducirse casi exclusivamente a la reproducción (embarazo, educación y cuidado de los niños). Por otra parte, en una situación de mortalidad elevada, la experiencia personal de una vida biológicamente completa (infancia-juventud-madurez-ancianidad) es mucho menos frecuente, la probabilidad de que ambos cónyuges vivan juntos hasta haber educado a todos sus hijos que viven es mucho más reducida que en una situación de escasa mortalidad. Por ello, el paso de una situación de elevada mortalidad relativa a otra de baja mortalidad relativa lleva consigo una importante serie de consecuencias en la estructura y la dinámica familiar.

En España, la esperanza de vida al nacer ha pasado de 34,76 años en 1900 a 52,10 en 1950 y a 74,41 años en 1979. En este siglo, la esperanza media de vida ha aumentado el 117%.

En las condiciones de mortalidad de 1900, un recién nacido/nacida tendría sólo 59% de probabilidades de vivir hasta 15 años y 28% de sobrevivir hasta 65 años. Estos índices de mortalidad indican que a los cinco años se perdieron el 37% de los niños nacidos en igual fecha, mientras que con los índices de mortalidad de 1979, esta pérdida afecta solamente al 1,7% de los nacidos en tal fecha.

Las condiciones de mortalidad que se daban en nuestro país en 1979 permiten pensar que lo normal sea vivir una vida "biológicamente completa", con casi el 83% de nacidos/as que viven hasta 65 años, y algo menos de la mitad, el 47,7%, hasta los 80 años. Esto da como resultado:

-- Existen muchas menos probabilidades de ruptura de la familia nuclear por defunción de uno de los cónyuges (o de ambos) durante los años de embarazo y crianza de los niños. La orfandad, que era una situación relativamente frecuente a principios de siglo, se ha hecho excepcional, y lo mismo podría decirse del viajar por lo menos en el período entre 25 y 45 años.

-- Las pérdidas por fallecimiento de hijos durante la infancia y la adolescencia son prácticamente nulas; el 98% de los niños nacidos el mismo año sobreviven en estas condiciones de mortalidad hasta los 15 años. En general, sólo alrededor del 2% de las familias se ven afligidas por la pérdida de un niño. De cada 100 niños, 1,4 mueren el primer año, y 1,7 antes de cinco años.

En 1900, el 41% de todos los nacidos morían antes de los 15 años, el 37% antes de los 5, y el 20% en el primer año.

-- El profundo cambio de índices de mortalidad se traduce en las familias en la presencia de abuelos en proporción sin precedentes y cada vez mayores. Según los índices de mortalidad de 1900, lo más corriente era que los niños conocieran a lo sumo a uno de los dos abuelos.

1.2.2. Disminución de la fecundidad.

Durante los últimos 20 años, entre 1960-70 la población española aumenta anualmente en una media de 1,12%; y entre 1970-80 en un 1,0% de media. Hacia mitad de los años 70, el crecimiento demográfico experimenta una importante desaceleración. Entre 1970-75 la población española crece anualmente en una media del 1,21%; en el lapso de cinco años 1976-81, por el contrario, crece en una media anual de sólo el 0,93%.

En estos últimos años, la natalidad ha experimentado en España un bajón sin precedentes, acercándose progresivamente a los valores predominantes en Europa septentrional y occidental, y nuestra evolución demográfica se encamina hacia el crecimiento cero.

CUADRO I

EVOLUCION DE LA TASA DE NATALIDAD EN ESPAÑA (1960-80)

<u>Años</u>	<u>Tasa de natalidad</u>
1960	21,80
1970	19,60
1975	18,85
1976	18,85
1977	18,05
1978	17,32
1979	16,10
1980	15,13

 FUENTE: Anuario Estadístico de España. INE 1981.

CUADRO II

EVOLUCION DE LA FECUNDIDAD EN ESPAÑA

<u>Años</u>	<u>Fecundidad</u>	<u>Diferencia anual</u>
1960	2,79	+ 1,8
1965	2,90	+ 9,8
1966	2,95	+ 1,7
1967	2,92	- 1,1
1968	2,98	+ 2,1
1969	2,91	- 2,3
1970	2,86	- 1,4
1971	2,87	+ 0,3
1972	2,84	- 1,0
1973	2,81	- 1,1
1974	2,86	+ 1,8
1975	2,76	- 3,5
1976	2,76	- - -
1977	2,60	- 5,8
1978	2,52	- 3,1
1979	2,34	- 7,1

 FUENTE: Perspectivas de la población española para el período 1978-1986.

Este notable descenso de la natalidad constituye sin duda el hecho más serio y de gran importancia de la situación demográfica actual.

La confluencia de una natalidad débil y decreciente y de una mortalidad reducida comporta fenómenos que es preciso subrayar:

-- Con casi un siglo de retraso sobre la mayoría de los países de Europa Occidental, va a cerrarse en nuestro país el ciclo de transición demográfica. En la actualidad, España registra su tasa más baja de crecimiento vegetativo anual desde el fin del siglo XIX: el 0,6%. Esta tasa indica que el total de la población se ha duplicado en 117 años.

Este descenso de la natalidad se produce en una situación en que la mortalidad registra niveles mínimos y la esperanza de vida al nacer supera los 75 años. Lógicamente esto se traducirá en el inicio de un progreso gradual de envejecimiento sustancial de nuestra población. Como puede verse en el Cuadro II, en 1982, el 26% de la población española tenía menos de 14 años y el 11% más de 65; en 1961 estos porcentajes eran respectivamente del 27,4% y el 8,4%; en 1980 muy probablemente serán, respectivamente, el 23% y el 12%.

-- El envejecimiento gradual, que esta empeorando, tendrá, según todas las previsiones, una serie de efectos importantes:

* Aumento de la proporción entre población potencialmente activa (la comprendida entre 26 y 65 años) y población activa (la que trabaja y la que está en paro).

* Consiguientemente al aumento progresivo de la carga proporcional, sobre el total de la población, de los grupos de edad más avanzada, se producirá, en los niveles más altos, un proceso de subida del índice de mortalidad, lo que contribuirá a acelerar la consecución del crecimiento demográfico cero, ya que el valor correspondiente se aproxima a la tasa de mortalidad y a la de natalidad.

CUADRO III

Distribución de la población española por grupos de edad, en distintas fechas

(Porcentaje)

<u>Grupo de edad</u>	<u>1961</u>	<u>1970</u>	<u>1981</u>	<u>1990</u>
0/14 años	27,42	27,80	25,69	22,80
15/64 años	64,42	62,52	63,40	65,19
Más de 65 años	8,36	9,68	10,91	12,01

FUENTE: Para 1961, 1970 y 1990, Ministerio de Economía y Comercio (1979/1982 y 1980). INE, Anuario Estadístico 1982.

-- Una importante desaceleración del índice de crecimiento anual acumulativo de la población joven se producirá durante todo el decenio actual: la población comprendida entre los 10 y 19 años crece en un 1,3% anual en los cinco años que van de 1970 a 1975, mientras que el índice será de 0,1% anual en el quinquenio 1985-90.

-- Esta desaceleración radical del ritmo de crecimiento de los efectivos de población más joven ocasionará, en el futuro, una mejora importante de las perspectivas de integración laboral de los jóvenes. Lo que puede denominarse "relación de toma de relevo del trabajo" pasará de un valor de 1,74 (jóvenes entre 15 y 24 años por cada adulto entre 55 a 64 años) en 1978 a sólo 1,51 en 1990.

1.2.3. Cambios en la concepción del matrimonio y en la dinámica matrimonial.

Desde 1976 se da en España una disminución anual progresiva y acentuada del número de matrimonios contraídos. En 1981 se celebraron solamente 199.057 matrimonios, frente a los 260.015 en 1976. En números relativos, esto significa que se pasa de un índice de nupcialidad de 7,8 matrimonios por cada mil habitantes en 1960 a uno de 5,69 en 1981. Esta cifra es la más baja que se ha registrado en este siglo, durante el cual la tasa de nupcialidad ha permanecido sustancialmente constante, de 7 a 8 por mil (Cuadro IV).

CUADRO IV

Evolución del número de matrimonios y de la tasa de nupcialidad

<u>Años</u>	<u>Matrimonios</u>	<u>Tasa de nupcialidad</u> <u>Matrimonios x 1.000 hbts.</u>	<u>Indice</u>
1960	235.917 (146,3)	7,80	89,7
1970	247.492 (153,5)	7,36	84,6
1971	253.475 (157,2)	7,41	85,2
1972	262.481 (162,8)	7,61	87,5
1973	268.981 (166,9)	7,73	88,9
1974	267.171 (165,7)	7,60	87,4
1975	271.347 (168,3)	7,64	87,8
1976	260.015 (161,9)	7,26	83,4
1977	262.015 (162,5)	7,20	82,8
1978	258.070 (160,1)	7,02	80,7
1979	245.856 (152,5)	6,63	76,2
1980	213.363 (132,4)	5,71	65,6
1981	199.057 (123,6)	5,29	60,5

FUENTE: FOESSA III, INE, Anuarios Estadísticos de España

Junto a esta espectacular disminución de la tasa de nupcialidad, se ha registrado en España un aumento importante de la proporción de matrimonios precoces.

% de contrayentes menores de

	<u>20 años</u>		<u>24 años</u>	
	<u>H</u>	<u>M</u>	<u>H</u>	<u>M</u>
1970	1,9	10,7	31,1	63,2
1979	5,7	20,8	51,3	75,8

Durante estos últimos años, el porcentaje de contrayentes del sexo masculino menores de 24 años ha aumentado en 20 puntos, y el de mujeres en casi 25 puntos. Esto se traduce en una disminución progresiva de la edad media para contraer matrimonio, con la consiguiente reducción de los índices tradicionalmente altos registrados en nuestro país. Así de los 28,8 para los varones y 26,1 para las mujeres, edad media para contraer matrimonio, en 1960, se pasa a una media de 25,9 para los varones y 23,3 para las mujeres en 1979. (Cuadro V).

CUADRO V

Edad media para contraer matrimonio en España, 1960-1979

Edad media en el momento de casarse

<u>Año</u>	<u>Varones</u>	<u>Mujeres</u>
1960	28,8	26,1
1970	27,4	24,7
1975	26,4	23,9
1976	26,2	23,6
1977	26,0	23,5
1978	25,9	23,4
1979	25,9	23,3

 FUENTE: S. del Campo y M. Navarro (1985:69).

Según las cifras que nos ofrece la encuesta realizada en 1981 por el mencionado equipo investigador, la creciente precocidad del matrimonio, en realidad, no parece responder a una disminución generalizada, entre los jóvenes, de la edad considerada ideal para casarse, sino más bien al hecho de que los que pueden casarse a una edad crecientemente precoz son poco numerosos, gracias sobre todo a la existencia de un alto grado de conocimiento y de disponibilidad de medios anticonceptivos que permiten, a gran escala y con más eficacia que nunca, separar matrimonio y procreación.

La mayor parte de la población joven sigue pensando que la edad ideal para casarse es fundamentalmente alta; de ahí la disminución de la tasa de nupcialidad. Pero los que se casan pueden hacerlo a edades más precoces; de ahí la edad media real para contraer matrimonio.

Por otra parte, la creciente generalización y aceptación de las uniones consensuales no matrimoniales explica probablemente también que la edad ideal para casarse sea más elevada entre los jóvenes.

Los datos disponibles parecen indicar que en la sociedad española se está produciendo un profundo cambio en la concepción misma de la institución matrimonial y en las actitudes frente a las uniones consensuales, que se resume así:

A) Cambio en la idea del matrimonio como el estado civil más generalizado. Según los datos de la mencionada encuesta, dos de cada tres españoles se inclinan a pensar que, en un futuro inmediato, la proporción de personas casadas disminuirá.

B) En general, los españoles creen que en los próximos 10 o 20 años, aumentará el número de parejas casadas solamente por lo civil.

C) Creciente tolerancia y aceptación de las uniones consensuales. El 83% de los españoles piensa que en los próximos 10 o 20 años este tipo de uniones aumentará, y la mayoría de los españoles estima que este tipo de uniones es el resultado de la evolución de las costumbres; que es, pues, algo a lo que hay que adaptarse.

D) A lo largo de estos últimos años, se ha producido igualmente un importante cambio de actitudes respecto de los nacimientos ilegítimos. Desde 1975 se da en España un aumento brusco y sustancial del porcentaje de tales nacimientos respecto del total de niños nacidos, pasándose del 1,48% en 1974 al 2,90% en 1979, quebrándose así la norma de disminución gradual y progresiva desde 1930.

Esta reaparición de los nacimientos ilegítimos se explica probablemente, por un lado, por la creciente aceptación de las uniones consensuales y, por otro, por el intenso y progresivo cambio de actitud en cuanto a los hijos ilegítimos. En los últimos ocho años, este cambio se ha hecho sustancial; en este sentido, se ha ido poco a poco reduciendo la diferencia entre hijos legítimos e ilegítimos.

E) El cambio más espectacular es probablemente el que se produce respecto de la importancia de la procreación en el matrimonio.

En 1980, la mayoría absoluta de los españoles (52%) estimaba que si dos personas se casaban y decidían previamente no tener hijos, no había verdadero matrimonio; sólo un 39% consideraba, por el contrario, que un matrimonio en el que no intervenía la función reproductora era, con todo, verdadero matrimonio.

En 1984, según los resultados de la encuesta a la que venimos refiriéndonos en todo este trabajo, la situación se ha invertido. Ahora el 55% estima que un matrimonio que ha decidido previamente no tener hijos es verdadero matrimonio; quienes piensan lo contrario representa únicamente el 38%. Es decir, durante estos últimos años, quienes no ven en la procreación la función que da sentido y legitimación al matrimonio

constituyen neta mayoría. Matrimonio y procreación se han convertido en conceptos no necesariamente unidos entre sí.

F) La consecuencia lógica de cuanto hemos visto es que el sexto gran cambio que ha experimentado la institución matrimonial en España en los últimos años afecta siempre a los índices de fecundidad matrimonial. La media de hijos por mujer (o tasa de fecundidad total) ha pasado en España de 2,95 en 1965 a sólo 2,0 en 1983.

Esta tendencia descendente continuará, ya que los resultados de la encuesta muestran que los españoles de más edad quieren, en principio, para sí un número de hijos ligeramente superior al que estiman ideal para el conjunto de la población, mientras que, por el contrario, los españoles más jóvenes desean tener un número de hijos menos elevado del que consideran ideal para el conjunto de la sociedad.

1.2.4. Cambios en la dinámica interna familiar.

Durante estos últimos años, la dinámica interna de la vida familiar en España se ha caracterizado por una tendencia gradual y creciente hacia la simetría en las relaciones entre los cónyuges. Es decir, la disminución progresiva de las diferencias tradicionales de papeles en la familia en función del sexo. Esta tendencia se debe, en buena parte, a la creciente integración de la mujer en la población activa, en plano de igualdad con el hombre, con sus consecuencias: surgen una multitud de factores que van desde los motivos para casarse hasta el reparto de las tareas del hogar, pasando por una nueva determinación de los papeles de la pareja misma y por la custodia y educación de los hijos.

Efectos de una mayor simetría en las relaciones hombres-mujer.

Los motivos por los que se considera que hombres y mujeres deciden casarse se han visto afectados por esta tendencia a la simetría. Las opiniones sobre ello, en los años 1976 y 1984, en varones y en mujeres, coinciden sustancialmente al indicar las razones por las que los varones se casan, así como al señalar los principales motivos por los que lo hacen las mujeres. Dicho esto, mientras en 1976 son muy distintos los motivos que impulsan a cada sexo a casarse (las mujeres, mucho más que los varones, se casan para lograr una seguridad económica y para tener hijos; por el contrario, los varones se casan más bien para tener una compañera en la vida), en 1984 tales diferencias disminuyen y los motivos por los que unos y otras se casan tienden a ser sustancialmente los mismos (deseo de tener hijos y búsqueda de compañía). Parece así confirmarse la redefinición del sentido final del matrimonio ya señalada (creciente separación entre matrimonio y procreación, acentuándose la compenetración entre los cónyuges).

b) La tendencia a la simetría se percibe también en lo que se refiere a las cualidades que se estiman más importantes para escoger marido o mujer. En 1984 la valoración de la inteligencia como cualidad fundamental, en varón y mujer, alcanza niveles próximos; en cualquier caso, más crecianos que en 1976. Por el contrario, el "que ame la casa y los niños", como prototipo de la mujer, se menciona menos en 1984 que en 1976.

A este propósito, los siguientes datos no pueden ser más significativos:

<u>Edad de las entrevistadas</u>	<u>Porcentaje de mujeres entrevistadas que considera que la cualidad de la mujer más apreciada por los hombres es la inteligencia</u>
18 - 21 años	28
22 - 25 años	23
26 - 35 años	23
36 - 45 años	23
46 - 60 años	13
Más de 60 años	13

c) Hay que señalar, por fin, un ligero pero significativo cambio, en los últimos seis años, en la **distribución intramatrimonial de las tareas hogareñas**. Según los datos disponibles (S. del Campo, 1982), el porcentaje de hombres que declaran ayudar en la casa es algo más alto en 1984 que en 1980. Pero si examinamos las cifras de edad de los interrogados, el cambio aparece tanto gradual como en intensidad, en las parejas más jóvenes.

Actitudes ante el trabajo de la mujer

a) Mujer casada

En la actualidad, la idea netamente dominante es que la mujer casada trabaja con la misma intensidad y duración que el varón, repartiéndose con éste, en igualdad de condiciones, las tareas de la casa. Conviden esta idea el 44% de los españoles de ambos sexos. Los partidarios de un modelo familiar en que sólo el varón trabaja y la mujer se ocupa únicamente de la casa representan el 27% de la población total (sin diferencias de sexo). Finalmente, el 22% es partidario en España de que la mujer tenga un trabajo que exija menos tiempo que el del marido y que se ocupe más que éste del hogar. (Fuente: Eurobarómetro 1984).

Igual que en la preferencia por cada una de estas tres grandes situaciones-tipo de trabajo de la mujer casada no hay diferencias entre hombres y mujeres, hay, por el contrario, grandes diferencias por razón de edad. Así, mientras que dos de cada tres españoles menores de 35 años se declaran partidarios de la primera situación-tipo, esto cambia radicalmente para los españoles mayores de 60 años (el 44% opta por la tercera). El 41% de los españoles de 36 a 45 años escogen la primera situación-tipo; y entre los de edad comprendida entre 46 y 60 años, un tercio opta por la primera y un tercio por la tercera.

b) Mujer soltera

El 94% de los españoles estima que una mujer soltera debe trabajar. No hay en esto diferencias apreciables ni de sexo ni de edad: se trata de una convicción homogéneamente difundida.

Esto permite afirmar que las posibles reservas manifestadas en relación con el trabajo de la mujer casada no provienen del hecho de ser mujer sino de estar casada. Lo demuestra también el porcentaje de españoles que consideran que la casada joven debe trabajar (75%) e igualmente la casada sin hijos (77%). Se registra, tanto entre hombres como en mujeres, una mayoría contra el trabajo de la mujer sólo cuando ésta es casada con niños de poca edad. Pese a ello, conviene recordar que, para las nuevas generaciones de españoles, la mujer casada debe trabajar sea cual fuere su situación familiar.

c) Trabajo de la mujer y crisis económica

La mayoría de los españoles (57%) piensa que, en época de desempleo agudo, el hombre tiene más derecho a hallar un trabajo que la mujer. Esta manera de considerar la actividad laboral la comparten el 57% de los hombres y el 56% de las mujeres.

Sin embargo, parece que en este punto existe una profunda separación entre las generaciones (el 55% de varones entre 26 y 35 años se declara en desacuerdo con esta idea).

Por lo demás, la idea de que haya trabajos "masculinos" y "femeninos" o trabajos no para mujeres no parece tener respaldo en nuestra sociedad.

Relaciones padres-hijos

Igual que se ha registrado y evidenciado el cambio respecto de los papeles de los esposos -su valor y diferenciación, la distribución de trabajos y de autoridad, el grado de comunicación y acuerdo-, se puede constatar lo mismo en cuanto al papel de los hijos. Ha habido un cambio dentro de la familia que la ha llevado a una mayor igualdad y libertad en las relaciones padres-hijos.

La investigación sobre los tipos predominantes de relación entre padres e hijos en la familia española se ve privada, como en otros temas similares, de informaciones sistemáticas sobre este problema, y se dispone únicamente de ciertos datos dispersos, elaborados a partir de modos muy diversos de enfocar el problema, lo que impide una visión más coherente de este aspecto de la vida familiar.

En primer lugar, las relaciones entre padres e hijos experimentan una evolución obligada y natural a medida que éstos crecen. Así, cuando los hijos abandonan el hogar, las relaciones que emanan del cuadro interno de la familia nuclear se trasforman en relaciones de familia extensa.

La información sobre este punto es prácticamente inexistente, debido en parte a dificultades de metodología sociológica.

a) Hijos adolescentes

En lo referente a las relaciones padres-hijos durante la adolescencia, de mano de los datos de la Encuesta sobre la Juventud efectuada por el Instituto de la Opinión Pública, Torregrosa (1968) pone en evidencia, en el contexto del análisis del conflicto generacional, las diferencias que existen entre la generación joven y la generación de más edad, a partir de las características empleadas para definir a cada una de ellas.

Se caracterizaba a la generación joven como la poseedora de un espíritu abierto, flexible y comprensivo, mientras que se atribuía a la generación de más edad un espíritu cerrado, inflexible e incomprensivo.

Los datos tomados del Estudio de Valores Europeos 1981 y de la Encuesta sobre la Juventud 1982 muestran que la generación actual de jóvenes entre 15 y 10 años está más de acuerdo con sus padres en las actitudes sociales, políticas y sexuales de lo que lo estaban las generaciones anteriores, pero menos en lo referente a las actitudes religiosas y las normas morales.

Las actitudes de los jóvenes frente a sus padres se corresponden, de forma antitética, a las actitudes de los adultos frente a la autoridad y la independencia que deben dar a sus hijos. Así, pues, los adultos creen que es más importante que los hijos tengan confianza en sus padres, que los padres deben controlar las amistades de sus hijos y administrar el dinero que éstos ganan, que deben tratar de modo distinto a hijos y a hijas; desapruaban que un muchacho o chica solteros se vaya de casa para vivir solo. En este caso las diferencias entre generaciones son muy importantes, hasta el punto que los interrogados menores de veinticinco años invierten totalmente los cuatro últimos criterios enunciados, con una minoría que disiente. En cualquier caso, resulta evidente que la actitud de los padres frente a los hijos mayores interrogados en la encuesta (A. de Pablo, 1976) tiende a establecer en conjunto, un tipo de relaciones rígidas y autoritarias, al que responden las actitudes precedentemente analizadas de los jóvenes.

Igualmente, los datos obtenidos en la encuesta del Instituto de Sociología Aplicada en 1975 sobre el criterio de los padres, es decir, si debían tratar de forma distinta a los hijos y a las hijas (hora de llegar a casa, control de amistades, dinero, libertad para viajar solos y control de los estudios) muestran una mayoría de padres favorables a las diferencias, aunque se constata un cambio de criterio en los padres más jóvenes en favor de la igualdad de trato a hijos e hijas.

En resumen, las relaciones entre padres e hijos parecen ser conflictivas, sobre todo debido a las formas distintas de pensar, y se traducen en un autoritarismo y excesivo control por parte de los padres y por el deseo de mayor libertad e independencia por parte de los hijos. En cualquier caso las informaciones disponibles son escasas y son numerosos los contenidos de estas relaciones cuyo estudio está inédito y sobre el que debería estimularse la investigación.

b) Hijos menores de 14 años

Teniendo en cuenta la escasa información lograda por medio de encuestas en cuanto a las actitudes de los padres respecto de la educación de los hijos, sobresale la recogida por el Instituto de Sociología Aplicada en 1975.

En una de las cuestiones, se preguntaba si los padres tenían siempre el derecho de ejercer cualquier tipo de autoridad sobre sus hijos menores. El 84% de los interrogados estaba de acuerdo con ello, el 7% en desacuerdo, y el resto estaba indeciso o no respondía.

En general, los datos cuantitativos y los estudios de psicología social muestran la persistencia de actitudes totalitarias que consideran a los hijos como una propiedad sobre la cual se puede ejercer toda clase de derechos. De ahí la gran susceptibilidad de la sociedad española frente a cualquier género de injerencia en la forma de educar a los pequeños. Uno de los cambios más apreciables en la evolución de las actitudes respecto de los hijos está en la progresiva tendencia a un mayor respeto y libertad en la forma de tratar los padres a los hijos. La actitud autoritaria tradicional del padre parece haberse atenuado entre los jóvenes, como parece indicar el hecho de que la función de castigar o pegar se reserva a la madre, es decir, lo asumen los dos cónyuges en el marco de la tendencia a la simetría y democratización de las relaciones entre los esposos. Estos datos, ciertamente insuficientes, indican, en el mejor de los casos, el modo de tratar a los hijos, pero no nos informan sobre el cambio en los contenidos de esta educación que escapan por entero a la información disponible.

Relaciones en la familia extensa.

La familia española es sobre todo nuclear. Son poco numerosos los casos en que miembros extraños al núcleo familiar cohabitan en la casa. Solo en el caso de fallecimiento de uno de los cónyuges, el otro va a veces a vivir con uno de sus hijos. Pero, si bien la cohabitación con la familia extensa bajo un mismo techo no es un fenómeno frecuente, por el contrario las relaciones en la familia dilatada, padres e hijos mayores, parecen ser bastante intensas, como veremos apoyándonos en la encuesta "Dinámica de la familia urbana española" de 1979 y en el informe FOESSA de 1975.

Estos datos permiten a los autores de dichos trabajos sobre la familia española afirmar lo siguiente:

"La fuerza de las relaciones reside en el hecho de que el lugar de visita más frecuente de las familias españolas sea la casa de otros miembros de la familia y, en particular, la de los hijos o de los padres. Así, lo que caracteriza cada vez más la familia urbana moderna, y en particular los estratos medios asalariados, es su independencia y su autonomía respecto del grupo familiar extenso. Las relaciones entre los miembros de familias emparentadas, que siguen conservándose, son más libres y se colocan en un plano de igualdad mayor que el que caracteriza a la familia patriarcal tradicional". (A. de Pablo y otros. FOESSA, 1976).

La distancia social respecto de otros parientes, incluso entre hermanos, es mayor y se desprende totalmente de los vínculos formales que unían las relaciones propias de la familia ampliada tradicional.

Durante estos últimos años, especialmente después de la crisis económica de 1973, se constata cualitativamente una vuelta a la familia extensa como defensa contra la crisis económica, la educación y la custodia de los niños cuando ambos cónyuges trabajan; de suerte que, pese a las distancias físicas entre los miembros de la familia en las grandes ciudades, la familia extensa facilita una mayor rentabilidad económica (suma de ingresos, trabajos en el hogar, abuelos que custodian a los nietos, etc) con menores costes.

Cambios ocurridos tras la legalización del divorcio.

La ley española sobre el divorcio entre en vigor en 1981. A partir de ese momento y hasta la fecha de los últimos datos disponibles, el carácter litigioso marital ha evolucionado del modo siguiente:

	<u>1981 *</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
MATRIMONIOS	199.057	188.597	
SEPARACIONES	6.880	17.879	19.651
-- De mutuo acuerdo	1.294	5.850	6.951
-- Sin mutuo acuerdo	5.538	12.029	12.700
DIVORCIOS	8.483	22.578	19.306
-- De mutuo acuerdo	3.650	8.378	7.540
-- Sin mutuo acuerdo	4.833	14.200	11.766
NULIDADES	28	69	36
TOTAL	15.391	40.526	38.993

* 1981: A partir del 1 de Septiembre.

Si se extrapolan a todo el año los datos de los cuatro últimos meses de 1981, se constata que aquel año hubo 20.640 separaciones, 25.449 divorcios y 84 nulidades. (Fuente: Cambio 16, 14-1-85).

Tales datos descartaron definitivamente el temor inicial a un uso abusivo de la ley: "Los españoles no se divorcian tanto como se creía al principio".

b) En general, el conflicto disminuye al aumentar el número de hijos.

A modo de resumen.

La incidencia combinada de la crisis económica a partir de 1973 y el cambio que implica el establecimiento de un Estado democrático son los dos factores que, con el tiempo, influyen más en la dinámica familiar. La difusión de los medios de control de natalidad, los amplios servicios de planificación familiar y la promulgación sucesiva de leyes sobre divorcio y aborto han abierto paso a evoluciones familiares más cercanas al ritmo europeo actual. Así es curioso constatar que, aunque las parejas se casan menos, aunque el descenso de matrimonios religiosos es paralelo al aumento de matrimonios civiles, y que durante estos últimos años la tasa de natalidad ha descendido ostensiblemente (ver los puntos precedentes), se registra igualmente una equiparación de los papeles en el marco del matrimonio. En definitiva, la mujer se ha integrado en el mundo del trabajo y las relaciones tanto entre marido y mujer como entre padres e hijos empiezan a caracterizarse por el respeto mutuo y la igualdad de posiciones (reflejada en la toma de decisiones, la distribución de tareas, la custodia de los hijos, etc.).

Por fin, parece manifestarse un aumento progresivo de las relaciones de la familia nuclear y de su familia extensa; la sociedad ha vuelto a descubrir que la familia ampliada sigue siendo siempre, en las grandes ciudades y en el campo, un elemento generador de recursos, tanto en lo que se refiere a la producción como a la educación y socialización de los hijos.

1.3. Cambios en el tratamiento de la familia en el marco del Código Civil, y del Derecho Laboral y Fiscal español.

1.3.1. Introducción

En la legislación española hay numerosas normas y disposiciones que tratan del fenómeno familiar. Sin embargo, se acepta comúnmente que las normas de organización de las relaciones básicas de la familia y las que solventan los conflictos de intereses que pudieran surgir en estas mismas relaciones constituyen el Derecho de Familia. Contrariamente, las normas que, aunque tengan en cuenta el fenómeno familiar o protejan un interés familiar y formen parte de otras disciplinas, no son normas del Derecho de Familia (Derecho Laboral o Fiscal, por ejemplo) (1).

1.3.2. El marco constitucional del Derecho de Familia

Nuestra Constitución no es ajena a los fenómenos de la familia y les consagra varios preceptos, en especial los artículos 32 y 39. Según el art. 32 "el hombre y la mujer tienen derecho a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica", y añade que "la ley regulará las formas de matrimonio, la edad y la capacidad para contraerlo, los derechos y deberes de los cónyuges, las causas de separación y disolución y sus efectos". En el art. 39 de nuestra norma fundamental se dice que los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia y de los hijos a los que se considera iguales ante la ley independientemente de su filiación; se garantiza también la protección de las madres, sea cual fuere su estado civil, y se añade que la ley posibilitará la investigación de la paternidad. Este precepto concluye diciendo que los padres deben dar todo tipo de cuidados a sus hijos, en el matrimonio y fuera de él, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda.

Los demás preceptos del texto constitucional que tratan del tema familiar son el artículo 18, donde se habla de la intimidad familiar, el artículo 27, en que se reconoce el derecho de los padres a la educación de los hijos, y el artículo 50 consagrado a la existencia de obligaciones familiares respecto de la tercera edad.

(1) CFR. Díez Picazo y Gullón, Sistema de Derecho Civil, Vol. IV Tecnos, Madrid, 1983, p. 38.

1.3.3. La reforma del Derecho de Familia en el Código Civil

Siguiendo los ejemplos de países como Alemania, Francia e Italia, el nuestro no es ajeno a este movimiento reformador del Derecho de Familia.

La reforma del Derecho de Familia en cuanto reforma de conjunto aparece por primera vez en la ley de 2 de Mayo 1975. Aunque el proyecto de reforma era vasto, deja para más adelante los problemas más complejos, dedicándose fundamentalmente a implantar la igualdad jurídica de los cónyuges. Los resultados reales fueron únicamente: atenuar la absoluta dependencia de la mujer respecto del marido, suprimir las autorizaciones maritales que limitaban la libertad de la mujer casada y hacer posibles los pactos económicos posnupciales.

Consiguientemente a la promulgación de la Constitución del 78 y del principio de igualdad en ella contenido (2), se sentía la necesidad de una nueva reforma con objetivos muy claros: traducir la igualdad abstracta de los cónyuges en el campo de las relaciones entre padres e hijos, ya que el derecho tradicional atribuía la patria potestad al padre y, sólo en su defecto, a la madre; y finalmente, suprimir las discriminaciones existentes en materia de filiación, punto sobre el que se seguía distinguiendo entre hijos legítimos e ilegítimos por la existencia o no de matrimonio.

Esta evolución se llevó a cabo con las leyes 11 y 30 de 1981. La primera, de 13 de Mayo, modifica las prescripciones del Código Civil referentes a filiación, patria potestad y régimen económico del matrimonio; la segunda, de 7 de Julio, modifica la regulación general del matrimonio, determinando las reglas de las causas de nulidad, separación y divorcio.

La reforma del 81 afectaría indirectamente a una institución tradicionalmente contenida en nuestro Código Civil como la adopción. Ciertamente, las modificaciones que esta reforma introducía en el resto del Código de Familia tenía una inevitable repercusión en su régimen jurídico, cambiando algunas prescripciones, entre otras las referentes a la distinción entre hijos legítimos e ilegítimos.

1.3.4. El Derecho de Familia regulado en el Código Civil

Tras señalar los principios fundamentales que rigen actualmente el derecho de familia del Código Civil, se exponen ahora los distintos aspectos de relación familiar contenidos en este cuerpo legal, señalando muy sucintamente sus rasgos principales:

(2). Ver Constitución Española de 1978, artículos 15, 32 y 38. El art. 14 contiene el principio de igualdad en abstracto; el art. 32, el de la igualdad de los cónyuges en el matrimonio; y el art. 38 el de la igualdad de los hijos sin distinción por su origen.

A. Alimentos entre los padres (arts. 142-153 del Código Civil).

La obligación de los alimentos entre los padres es una obligación jurídica de carácter familiar, tradicionalmente regulada en nuestro Código Civil.

El artículo 142 define los alimentos diciendo que en este concepto se incluye "lo que es indispensable para la alimentación, habitación, vestido y asistencia médica de una persona". Esto es exigible cuando la persona que tiene derecho a percibirlos los necesita para subsistir. No es exigible cuando la persona que percibe los alimentos puede ejercer un oficio, profesión o arte, o cuando su necesidad proviene de mala conducta o de falta de aplicación al trabajo.

Con esta institución, se trata de establecer un criterio para determinar cómo deben ser ayudados los menores, los minusválidos físicos o mentales y las personas pertenecientes a la que hoy se denomina tercera edad.

B) Matrimonio (Arts. 42-107, 1315-1444).

El derecho civil tradicional entre nosotros dependía absolutamente, en materia de matrimonio, del Derecho de la Iglesia Católica.

Tras la reforma introducida en nuestro Derecho por el artículo 32 de la Constitución y por la ley de 7 de Julio 1981, esto ya no era posible. El matrimonio podrá regularse tanto por el Derecho Civil como por el de las diversas confesiones religiosas. Conforme a la Constitución y los acuerdos firmados con la Santa Sede, sólo hay formalidades exteriores distintas, no tipos legales o clases de matrimonios; de suerte que, fuera de la forma exterior de celebración, la reglamentación de fondo es única para todos los estados de matrimonio (3).

Dicho esto, hay que señalar cómo regula el Código Civil las condiciones requeridas y la inscripción del matrimonio; los derechos y deberes de los cónyuges, que se establecen según el principio de igualdad jurídica de marido y mujer; la nulidad, la separación y la disolución del matrimonio, las causas de divorcio basadas en el concepto de "cese efectivo de la cohabitación"; los efectos comunes a las situaciones de crisis del matrimonio, introduciendo la novedad de la llamada "convención reguladora" como fuente primaria de la situación creada por la crisis matrimonial, lo que significa el reconocimiento de un campo de acción importante respecto de la autonomía de la voluntad de los individuos.

El Código Civil recoge también las normas de derecho internacional privado aplicables a la institución del matrimonio, en especial en cuanto a la separación y divorcio, que se rigen, en primer lugar, por la ley nacional común de los cónyuges en el momento de presentar la demanda; y si falta la nacionalidad común, por la ley española, siempre que ello caiga bajo la competencia de los tribunales españoles.

(3) CFR. Jordano Barea, El nuevo sistema matrimonial español, Madrid 1983.

Para lograr sus fines, que son fundamentalmente extramatrimoniales, el matrimonio necesita un soporte económico. Por ello el Código Civil regula los "efectos personales" y los "efectos patrimoniales". El conjunto de normas reguladoras de la economía de la pareja se denomina "régimen económico conyugal". Este régimen pretende dar soluciones a los diferentes problemas como: determinar quién es el titular de los bienes que pueda haber; el ejercicio de los poderes de gestión, disposición y administración de estos bienes; el reparto de cargas de la pareja y la responsabilidad de las obligaciones contraídas para anular o asumir estas cargas.

El régimen económico del matrimonio fue objeto de la más amplia reforma llevada a cabo por la ley de 13 de Mayo 1982 (arts. 1355-1444). Se trataba de una reforma ya esbozada en la antes citada ley de 2 de Mayo 1975, aunque se limita a profundizar en los principios consagrados entonces (4).

El objeto fundamental de la reforma era establecer el principio de cogestión de los cónyuges en la utilización de los bienes comunes. La ley introduce los siguientes cambios:

- Desaparición de la regulación de la dote, por su carácter vejatorio para la mujer.
- Desaparición de la regulación de los bienes parafernales.
- Regulación unitaria de la separación de bienes. En el derecho anterior, se regulaba únicamente como sanción ex lege en ciertos casos; con la reforma se admite la separación pactada.
- Introducción del régimen de participación. Se trata de un régimen totalmente voluntario y negociable, cuya inserción en el ordenamiento sólo se justifica, a nuestro juicio, por nuestra frecuente y reiterada imitación del modelo francés en materia legislativa.

Los principios que inspiraron la reforma del régimen económico de la familia nos parecen ser:

- El principio de igualdad jurídica de los cónyuges, consagrado en nuestra ley fundamental y en el art. 66 del Código Civil.
- El principio de libertad de estipulación reconocido en los arts. 1315 y 1375 del Código Civil.
- El principio de flexibilidad o mutabilidad del régimen económico del matrimonio.

C) Filiación (arts. 108-141).

Siempre se ha creído que la protección de la familia era la protección de la familia legítima, es decir, fundada en el matrimonio. Respecto de la filiación, esto determinaba profundas discriminaciones jurídicas

(4) Díez-Picazo y Guillón, Sistema de Derecho Civil, op.cit. p.172

entre los hijos, según fueran matrimoniales o extramatrimoniales, y fuertes restricciones en la investigación de la paternidad (5).

Este derecho tradicional de filiación, con su distinción entre filiación legítima e ilegítima, ya no se corresponde con las ideas dominantes en las sociedades modernas y con la realidad legislativa de nuestro país según la Constitución del 78. Hay dos preceptos básicos en nuestra Norma fundamental que regulan este tema: el principio de igualdad ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento; y también, el enunciado de los principios rectores de la política familiar contenido en el art. 39, según el cual los poderes públicos aseguran "la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación y de las madres cualquiera que sea su estado civil", y añade que "la ley posibilitará la investigación de la paternidad".

La reforma del 81 ha superado algunos obstáculos, pero no todos. En efecto, la distinción tradicional entre filiación legítima e ilegítima queda sustituida por la de filiación "por naturaleza" y "por adopción". En la primera se distingue entre filiación matrimonial y no matrimonial, lo que, según una doctrina con la que coincidimos, es un error, ya que la filiación puede ser matrimonial por muchos motivos, pero no por "naturaleza". Hay también una equiparación de derechos entre los dos tipos de filiación: por naturaleza y por adopción plena (6).

Como hemos dicho, quedan sin embargo obstáculos no superados. Tal es el caso de la investigación de la paternidad que no se ha considerado adecuada en un nivel legislativo arraigado. Un ejemplo de ello: las limitaciones a la legitimación para el ejercicio de la acción de filiación y la rápida caducidad de estas acciones.

D) Patria potestad (arts. 154-171 del Código Civil).

Existe una relación jurídica entre los sujetos de una filiación determinada, relación llamada paternofilial inspirado en la llamada patria potestad.

La patria potestad es, originariamente, un poder absoluto y despótico concebido para quien la ejerce. Sin embargo, la evolución del Derecho Romano y el Derecho moderno ha transformado el sentido de la patria potestad, considerándola en nuestros días como una función social.

La reforma del 81 ha introducido importantes modificaciones en el régimen anterior:

- Se reafirma el doble carácter del derecho y el deber. De ello se sigue el carácter intransferible, indispensable y al que no puede renunciar la patria potestad.

(5) Ver Manuel Peña Beinaldo de Quirós sobre paternidad y filiación en los Comentarios a las reformas del Derecho de Familia. Vol. I, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 775 ss.

(6) CFR. Díez Picazo y Guillón, Sistema de Derecho Civil, op. cit. p. 315.

- Ya no se trata de un poder exclusivo del padre, sino de una potestad compartida con la madre.
- El bienestar del hijo es el punto neurálgico de la reforma.
- Frente al sistema anterior, hay un predominio, a nivel personal y a nivel de derechos de la persona.
- Se establece un aumento de controles públicos, lo que significa un incremento de competencias y de poderes del Estado frente a los poderes estrictamente familiares.

E) Adopción (arts. 172-180).

La regulación de la adopción en España ha sido objeto de sucesivas reformas hasta llegar a la vigente en la actualidad, por la ley 7/1970, de 4 de Julio, con las modificaciones introducidas por las leyes 11/1981, de 13 de Mayo, y 30/1981, del 7.

La tendencia general de la ley de 1970 fue facilitar las adopciones y reforzar los vínculos provenientes de la adopción.

Hay que señalar, por fin, que el régimen vigente no responde enteramente a la función social que debe cumplir esta institución debido a la existencia de una serie de defectos y de insuficiencia normativa. Tales defectos y lagunas se han puesto en evidencia en el proyecto de ley de adopción, dispuesto para debate en el Congreso de los Diputados y en el Senado, que se inspira en el principio del beneficio del adoptado y su integración familiar.

F) Tutela (arts. 199-303).

La tutela ha sido objeto de reforma por la ley 13/1983, de 24 de Octubre (BOE núm. 256, de 26 de Octubre 1983). Con la reforma, la tutela aparece en el conjunto como una institución concebida para personas incapaces de bastarse a sí mismas y aplicable, con algunos matices, a los menores no sujetos a la patria potestad. Esto, junto con el papel importante otorgado a la autoridad judicial, entendemos que hace pasar a segundo plano el carácter familiar de la institución.

1.3.5. Reglamentación vigente sobre la familia fuera del Código Civil

a) Ordenación laboral.

En su art. 35.1, la Constitución española reconoce programáticamente que "todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia..."

El problema está en saber qué se entiende por "suficiente", concepto jurídico sin duda indeterminado, que habrá que relacionar con lo que el Estado fija como salario mínimo interprofesional.

En esta declaración hay además prescripciones contenidas en el Estatuto de los Trabajadores, aprobado por la ley 8/1980 de 10 de Marzo. (BOE del 14), que son claramente protectoras de la familia. Así el art. 37.4 del Estatuto dice que la trabajadora o el trabajador tendrán derecho a ausentarse del trabajo por causa de lactancia de un niño de menos de 9 meses. El párrafo 5 de este artículo establece el derecho a una reducción de la jornada laboral, con reducción proporcional del salario correspondiente, para las personas que, por motivo de custodia legal, tienen a su cargo un niño de menos de 6 meses o un minusválido físico o mental que no puede ejercer una actividad retribuida.

Por lo demás, la familia empieza a adquirir importancia para la Seguridad Social desde el momento que se constata la limitada eficacia de las normas del Derecho Civil, en particular las que se refieren a las obligaciones alimentarias.

b) Ordenación fiscal.

Al hablar de unidades contribuyentes en los impuestos directos, el principal problema está en escoger al individuo como tal o considerar que éste se integra en una célula social más amplia como es la familia.

En nuestro derecho fiscal se ha escogido la familia como unidad contribuyente, alegando las siguientes razones:

- La familia es una auténtica unidad de consumo, de suerte que en su seno se deciden los usos alternativos de los ingresos.
- La capacidad de pago reside efectivamente en la unidad familiar, que adopta sus decisiones de ahorro y de consumo fundándose en el patrimonio que ha acumulado.
- La forma de vida familiar implica la presencia de economías escalonadas.
- Hay dificultad al atribuir a cada miembro de la familia tanto los gastos como los ingresos (8).

Recae directamente sobre la unidad familiar, sobre la totalidad de las ganancias netas que percibe, el impuesto sobre la Renta de las personas físicas. Es un impuesto personal, ya que las circunstancias personales y familiares determinan las deducciones a que tiene derecho y, por tanto, la cantidad del impuesto.

(8) Ver Sistema fiscal y familia, Revista del Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1980.

A efectos fiscales, pueden darse cuatro tipos de unidad familiar:

- La integrada por los cónyuges y los hijos, si los hubiere, excepto los que, con consentimiento de los padres, viven independientemente.
- En los casos de nulidad, disolución del matrimonio o separación judicial, la formada por el cónyuge y los hijos confiados a su custodia.
- El padre o la madre solteros y los hijos que reúnen las condiciones mencionadas en los dos párrafos anteriores.
- Los hermanos sujetos a una misma tutela que viven juntos en territorio español.

Así todas las personas que componen la unidad familiar están obligadas a declarar al fisco los ingresos obtenidos, cuando éstos superan las 500.000,- Ptas. brutas al año.

A partir de la cota del impuesto se pueden hacer deducciones por causa de la situación familiar.

En el caso de solteros, viudos, separados judicialmente, divorciados o de unidades familiares en que ningún miembro trabaja: 17.000,- Ptas.

- En el caso de unidades familiares en que trabajan varios miembros: 17 x 1,5 x número de miembros que obtienen, o se les atribuyen individualmente beneficios netos de trabajo personal y de actividades empresariales, profesionales y artísticas superiores a 150.000,- Ptas.
- Por matrimonio: 20.000,- Ptas.
- Hijos: 15.000,- Ptas. por cada hijo, a condición de que se trate de solteros menores de 25 años o de adultos minusválidos.
- Por cada sujeto pasivo o miembro de la familia y por cada hijo, sea cual fuere su edad, invidente, mutilado o inválido físico o mental: 38.000,- Ptas.

Hay que señalar que la ley 48/1985, de Reforma Parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, establece por primera vez una deducción variable para el caso de unidades familiares en que dos o más miembros perciban beneficios de trabajo personal dependiente (art. 29 B). El fin de este artículo es evitar la carga fiscal excesiva que en este caso gravaría por la acumulación de beneficios, lo que significaría un trato desfavorable en relación con otros contribuyentes.

c) Protección a las familias numerosas.

La ley 25/1971, de 19 de Junio, de Protección a las Familias numerosas, así como su Reglamento aprobado por el decreto 3140/1971, de 23 de Diciembre, establece que las familias numerosas se clasifican, según el número de hijos que reúnan los requisitos señalados por la ley, en las tres categorías siguientes:

- Uno de los hijos es minusválido o incapacitado para el trabajo.
- El cabeza de familia está en situación de viudedad, separación matrimonial, legal o de hecho, sin estar privado legalmente de la patria potestad.
- Uno de los cónyuges se halla en situación de incapacidad total para el trabajo.
- b - Segunda categoría: comprende las familias que tienen de siete a nueve hijos.
- c - Categoría de Honor: comprende las familias con diez o más hijos.
- d - Asimilación: por motivos especialmente graves. RD 251/1982, 15 de Enero.

Los beneficios aplicables a las familias numerosas se concretan en las siguientes materias:

- Transporte, con la aplicación de tarifas reducidas.
- Educación, con exoneraciones y devoluciones sobre tasas y gastos de inscripción.
- Finalmente, en materia de vivienda, otorgando preferencia en la adjudicación de viviendas que gozan de la protección del Estado.

1.4. Sistemas de protección a la familia en España.

La evolución y transformación que ha experimentado la sociedad española, provocaron nuevas situaciones en las familias así como nuevos tipos de unidades de cohabitación.

Para atender a las necesidades de estas familias y unidades de cohabitación, existen en este país las prestaciones siguientes:

1.4.1. Sistema de protección general.

Sistema de protección de la Seguridad Social.

* 250,- Ptas. por hijo (hasta 3) incrementado en un 25,3% para las familias numerosas según el número de hijos minusválidos o incapacitados.

Entrega periódica: 375,- Ptas. por esposa o marido incapacitados.
3.000,- Ptas. por cónyuge, hijos, descendientes o hermanos del beneficiario anormales.

Excepciones: los escritores, futbolistas, artistas y autónomos no tienen derecho a estas prestaciones.

Todas estas cantidades están congeladas desde 1971. Hay sin embargo un sistema combinado de sobresueldo familiar y de subsidios familiares.

Otras prestaciones.

* Juntamente con las prestaciones por subempleo, se ha creado un índice de asistencia a los parados que tienen cargas familiares, a los emigrantes y las personas salidas de la cárcel, por medio de prestaciones económicas.

* Complemento de protección familiar por hijo a cargo por razón de salarios bajos en los casos concretos de afiliados al sistema de la Seguridad Social (pensionistas, personas que perciben los fondos de desempleo y parados que se benefician de asistencia sanitaria). La cantidad es de 1.050,- Ptas. mensuales por cada hijo a su cargo.

La ley 26/1985, de 31 de Julio, sobre medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, indica que los presalarios de los pensionistas de la Seguridad Social para la esposa desaparecen desde 1 de Enero 1986 y se incorporan a la pensión reconocida.

b) Prestaciones a los minusválidos físicos, mentales, y anormales.

- Canalizados por medio del I.N.S.E.R.S.O.

- En 1981 se aprobó un plan de prestaciones que comprendía prestaciones individuales, a instituciones sin fines lucrativos, acciones concertadas y otras.

- El Real Decreto 620/1981, de 5 de Febrero, sobre el régimen unificado de ayudas públicas donde se regula a este fin la coordinación de distintas ayudas entre los ministerios.

c) Servicios a la tercera edad.

- Canalizado por el I.N.S.E.R.S.O., centrado en:

- * la creación de hogares y clubs
- * residencias para la tercera edad
- * ayuda a domicilio
- * organización de viajes de recreo, etc.

d) Servicios de tercera edad, infancia, juventud, marginados y minusválidos.

Dependen del antiguo I.N.A.S., transferidos a las Comunidades Autónomas o asumidos por el I.N.S.E.R.S.O. Estos servicios se centran en: guarderías, centros para menores, residencias de alumnos y de ancianos, centros para minusválidos físicos, y comedores.

e) Prestaciones del F.N.A.S.

Pensiones asistenciales a mayores de 69 años o a enfermos por valor de 14.000,- Ptas., más dos dobles pagas de igual cuantía.

1.4.2. Sistema de protección específica.

a) Protección de la familia en el sistema educativo.

-Fomento del principio de igualdad de oportunidades por medio del I.N.A.P.E. que ofrece asistencia a los estudios de enseñanza primaria, secundaria y superior.

-Creación de guarderías infantiles.

-Concesión de becas y apoyo a la enseñanza especial para menores inadaptados y marginados.

b) Protección en materia de vivienda.

-Promoción de la obtención de vivienda para familias numerosas.

-Ayudas económicas a minusválidos para acceder a viviendas de protección oficial.

-Promoción de viviendas rurales por medio de cooperativas impulsoras.

c) Protección al trabajo.

-Promoción de empleo juvenil por medio del I.N.E.M.

-Estatuto de los trabajadores, sobre los derechos y deberes de los trabajadores y la no discriminación de sexos, así como la protección de menores.

-Ley de base de empleo, sobre el fomento del empleo y la protección de los desempleados y subempleados.

-Fondo nacional de Protección del Trabajo.

-Promoción de empleo de la mujer.

-Prestaciones de desempleo.

d) Protección en el ámbito cultural en sentido amplio.

-Protección de la juventud por medio del Instituto Nacional de la Juventud.

-Protección de la mujer por medio del Instituto de la Mujer.

-Promoción comunitaria: residencias para la tercera edad, hogares para jóvenes y colonias de vacaciones.

e) Protección del consumidor.

Los últimos progresos de profundización de la protección a la familia en el campo de los servicios sociales se centran en:

-La creación de un Centro estatal para la Familia y la Coexistencia.

-En numerosas Comunidades Autónomas, la creación de funciones específicas de protección a la familia.

-En los municipios se han desarrollado igualmente las funciones de protección y promoción de la familia.

-La Ley General de Sanidad de 1969 contiene programas de orientación familiar (art. 16.8) y cuidados mínimos a la familia (art. 57.21).

Pese a ello, estas prestaciones son todavía insuficientes para cubrir las necesidades reales de la familia española. Por ello, las Administraciones central, autonómicas y locales se disponen a realizar estudios e investigaciones para descubrir realmente estas necesidades, a fin de hacer posible la programación y puesta en marcha de programas para las familias acordes con las nuevas situaciones. Se preparan campañas de información a los ciudadanos sobre los recursos existentes y sobre el reforzamiento de las asociaciones, con el fin de obtener una efectiva participación de los ciudadanos ante los problemas que se plantean.

2. METODOS MODERNOS DE PROCREACION Y TECNICAS DE FECUNDACION.

2.1. Técnicas aplicadas en España.

En España, además de la inseminación artificial (homóloga y heteróloga) se emplea, desde hace algunos años, la fecundación in vitro de un óvulo con esperma del marido, compañero o de tercero. Pero en todo caso, se introduce el embrión en el útero de su madre biológica: la que había dado el óvulo. Los motivos por los que no se han admitido donantes de óvulos se deben, por un lado, al profundo rechazo psicológico que provoca en las madres embarazadas la aceptación del embrión de una madre anónima y, por otro, a la complejidad misma (intervención quirúrgica) de la extracción de ovocitos, intervenciones que parecen realizables, pero a condición de que la madre "sepa" que se le implantará el futuro embrión fecundado.

Así como no se dan casos de donación de óvulos, acaso por un desarrollo insuficiente de las técnicas de congelación de ovocitos y embriones, tampoco se registra comercio de madres portadoras. En el contrato de maternidad subrogada, las partes son, por un lado, la pareja que desea tener hijos y, por otro, la madre de alquiler que consiente en devolver al niño que ha engendrado por inseminación artificial con el esperma del hombre contratante. Como se ve, la complejidad tecnológica es mínima en comparación con los problemas de orden jurídico, psicológico y social que plantea. Así, en España, esta clase de contrato de madres de alquiler ni se ha desarrollado ni está permitido por el Estado.

Por fin, la transferencia intratubárica de gametos (TIG), que consiste en introducir juntamente los óvulos recién extraídos y el esperma (fresco o descongelado) en el interior de la bolsa de las trompas de Falopio, todo ello en la misma intervención quirúrgica de extracción de óvulos. Está actualmente en estudio, dada la escasa complejidad técnica y el hecho de que la "fecundación" se produce de forma natural.

2.2. Frecuencia e instituciones que aplican estas técnicas.

2.2.1. Frecuencia.

Número de Bancos de semen en España.....	15
(en su mayoría privados e irregularmente distribuidos por la geografía)	
Necesidades de Bancos de Semen en España	Un Comité de la SEF-ASESA elabora un trabajo sobre tales necesidades.
Niños nacidos en España por Inseminación artificial con semen de donantes	2.000 aprox.
Embarazos por FIV en España	61
Nacidos por FIV.....	21
En curso	31
Partos prematuros	1
Embarazos ectópicos	1
Abortos.....	7

Hay que señalar que por ahora no se tienen cifras oficiales sobre la FIV, y también que el servicio de fecundación artificial no está especificado entre las prestaciones de la Seguridad Social, ya que su concesión depende del criterio del médico. Sin embargo, parece que actualmente se provee a las necesidades de inseminación artificial de las parejas que lo solicitan.

FUENTE: S.E.F. (Sociedad Española de Fertilidad).
A.S.E.S.A. (Asociación Española de Andrología).

2.2.2 Instituciones.

En la sanidad pública hay ginecólogos especializados en los servicios de infertilidad y de esterilidad de diversos hospitales repartidos por todo el Estado que practican la inseminación artificial. La asistencia sanitaria privada se materializa en forma de equipos especializados en las clínicas y servicios de planificación familiar.

Los cinco centros hospitalarios de la Seguridad Social en los que se realizan fecundaciones in vitro son: en Madrid ("La Paz" y "Ramón y Cajal"), en Bilbao ("Cruces"), en Valencia ("La Fe"), y en Granada ("Virgen de las Nieves"). Hay también cinco clínicas privadas que prestan este servicio: Barcelona (DEXEUS y CEFER), Madrid (Nuestra Sra. de Loreto), Sevilla (Nuestra Sra. de Fátima) y Palma de Mallorca.

Los 15 bancos de espermatozoides, en su mayoría privados, se distribuyen del siguiente modo: Madrid (3), Barcelona (3), Alicante (2), Valencia, Málaga, La Coruña, Palma de Mallorca, Bilbao, Granada y Sevilla.

2.3. Situación jurídico-estatutaria de estas técnicas.

2.3.1. Ordenación jurídica actual.

La aparición de nuevas técnicas de reproducción humana ha puesto en evidencia, en los países en que se practican, la carencia más o menos ostensible de instrumentos de Derecho adecuados para encajarlas en el cuadro jurídico preciso. Resulta también que ciertas leyes en vigor - sin duda concebidas para cuestiones distintas de las que se refieren a estas técnicas y, por consiguiente, desplazadas- chocan en varios aspectos con la I.A. y la F.I.V. Toda la legislación sobre la familia referente a los derechos y deberes de padres e hijos se basa en la procreación por los medios naturales del acto sexual. Así, pues, una ordenación jurídica como la nuestra no responde a las exigencias rápidamente introducidas y enormemente cambiantes del proceso científico actual y de la propia sociedad. De hecho, en España nacen centenares de niños por I.A. y son numerosos los que nacen por F.I.V. y otras técnicas análogas, a los que el legislador no puede ignorar.

2.3.2. Problemas que se plantean.

La inseminación artificial homóloga (esperma del marido) es la que plantea menos problemas jurídico-civiles, ya que el niño es biológica y legalmente hijo de sus padres. Sólo en casos muy aislados y teóricamente posibles plantea problemas a la legislación vigente. Tales son la inseminación de viudas con esperma del cónyuge difunto, inseminación sin consentimiento y cuestiones relativas al impedimento debido a la impotencia.

En la inseminación artificial heteróloga o con esperma del donante, la mayor parte de los problemas, desde el punto de vista civil, provienen de que, por la inseminación heteróloga, se produce una filiación matrimonial sin que exista en realidad filiación genética o biológica. Cuando el padre se dirige al Registro Civil para inscribir al niño y da su nombre como padre, comete una falsificación de documentos si el niño proviene de una IAD (Inseminación artificial heteróloga), ya que él no es el padre biológico del niño. El médico incurre en falsificación cuando redacta el certificado de nacimiento. Las posibles peticiones de embarazo de una mujer sola constituyen igualmente una nueva fuente de problemas. Aunque todos los especialistas parecen estar de acuerdo, todavía no se han legislado los derechos de los donantes de esperma y las condiciones de su anonimato, como tampoco las posibilidades legales de búsqueda del niño. Se han contemplado también las posibilidades de incesto involuntario si no se limitan las donaciones de esperma de cada sujeto.

En lo que respecta a la FIV (Fecundación in vitro), aunque en España sólo se han desarrollado algunas variantes, hay que generalizar los posibles problemas que se plantean para darles una solución oportuna, con el desarrollo de una legislación más progresiva y más flexible. Ante todo, es posible la donación de esperma, de óvulos y de embriones de otra pareja. El o los niños, fruto de la fecundación en estos casos de donación, no pertenecen -parcial o globalmente- genéticamente a uno o a los dos miembros de la pareja receptora. Los donantes aportan al embrión su código genético individual o doble (cuando se dona un embrión); esto nos lleva a determinar el valor de las situaciones creadas de donde, de un modo u otro, nacen las condiciones, obligaciones, derechos o renunciaciones del o de los donantes, de la pareja receptora, del o de los niños nacidos de donantes y del propio Estado. Ello implica un concepto distinto de paternidad, maternidad y filiación.

Todo conato legislativo de reglamentación de estas técnicas debe regular el destino de los embriones en depósito o excedentes de la FIV (posibilidades de aplicación a otra pareja, etc.), la congelación de gametos y embriones, su manipulación para la investigación genética, y además velar para que estas técnicas no se comercialicen, regulando la aparición de madres portadoras o el embarazo de sustitución a cambio de cantidades de dinero.

Las posibilidades de embarazo de sustitución son las siguientes:

Matrimonio o pareja.

<u>Varón</u>	<u>Mujer</u>	<u>Mujer sustituta</u>
1.+	+ Te	Gestación
2.+	- Inseminación.....	Gestación más aporte del óvulo.
3.+	- (óvulo de donante) TE	Gestación. Interviene una 4a. persona.
4.- (semen de donante)	+ TE	Gestación. Interviene una 4a. persona.
5.- (semen de donante)	- (óvulo de donante) TE.....	Gestación. Intervienen 4a. y 5a. personas.

TE = Transferencia de embrión.
+ = Con aportación genética.
- = Sin aportación genética.

FUENTE: Comisión especial de estudio de la FIV y la IA humanas. Congreso de los Diputados. Abril 1985.

En el embarazo de sustitución hay que considerar cuestiones muy importantes que pueden originar conflictos de intereses y suscitar graves problemas entre la pareja estéril solicitante, la mujer sustituta o portante y el niño que, en ciertos casos, llevarían a rechazar su aceptación por razones morales y, en otros, a cuestiones de orden legal.

2.3.3. Recomendaciones de la Comisión especial de estudio de la fecundación "in vitro" y la inseminación artificial humanas. Congreso de los Diputados.

El 10 de Abril de 1986, el Congreso de los Diputados aprobó el documento final de la "Comisión especial de estudio de la FIV y la IA", creada en Mayo 1985, con el fin de afrontar y estudiar los problemas científicos, éticos, psicológicos y legales que plantean estas técnicas y de proponer recomendaciones para su regulación.

Actualmente, este documento, del que se dice que "debería ser en breve de conocimiento público y que habría de posibilitarse su máxima difusión" es el más notable resumen de la situación actual que reúne una amplia lista de recomendaciones elaboradas por el grupo de expertos participantes en los debates. Dada la importancia de las recomendaciones -hasta 155- de este informe, nos ceñiremos aquí a mencionar las que se refieren a la situación jurídico-estatutaria de donantes, aceptantes y niños.

RECOMENDACIONES.

A) De carácter general

1. Se deberá autorizar la realización de las técnicas de reproducción humana asistida (Inseminación Artificial, Fecundación In Vitro con Transferencia de embriones, u otras similares), siempre que estén justificadas y autorizadas y se realicen en Centros o servicios sanitarios y por equipos cualificados y legitimados para ello.
3. La legislación o normativa debería tener en cuenta los intereses en conflicto de las mujeres receptoras, de los padres legales, de los donantes, de los futuros hijos, de los Centros sanitarios y de los colectivos profesionales que realicen o intervengan en la realización de estas técnicas.
5. Debería garantizarse tanto al hombre como a la mujer, solteros o casados, el secreto sobre su esterilidad y sobre el origen de los hijos nacidos por estas técnicas de reproducción.
6. Se debería considerar como pareja heterosexual estable a la pareja que mantenga una relación similar al matrimonio, y asuma, respecto de los hijos, los derechos y obligaciones de aquél.
10. No debería autorizarse la realización de estas técnicas en parejas homosexuales.
11. Se debería permitir que un miembro del matrimonio o de la pareja estable pueda utilizar los gametos congelados del otro miembro ya fallecido para lograr su propia descendencia.
12. Se debería permitir la utilización de embriones en favor de un miembro del matrimonio o la pareja estable, después que el otro miembro haya fallecido.
13. Deberá legislarse que el hijo nacido por IA con semen del marido o varón de la pareja estable, o por FIVTE con un embrión congelado originado con semen de aquéllos, cuando el material reproductor no esté en el útero de la mujer del matrimonio o pareja estable en la fecha de la muerte de aquéllos, no sea tomado en consideración a fines de la sucesión o de la herencia del fallecido.
15. Debería definirse legislativamente el ámbito constitucional de la investigación de la paternidad y maternidad.

B) Sobre las técnicas de Fecundación Asistida.

25. La aceptación de cualquiera de estas técnicas o sus derivaciones deberá recogerse en un formulario al efecto, cubierto y firmado por los propios receptores y/o donantes.
27. La Inseminación Artificial o la FIV u otras técnicas afines realizadas con semen de donante, en el caso de parejas estables o matrimonio deberán hacerse también con consentimiento expreso y escrito del varón de la pareja correspondiente.

28. La Fecundación In Vitro con óvulos de donantes deberá hacerse con el conocimiento y consentimiento escrito previos tanto de la mujer como del varón con el que forma pareja o matrimonio.

C) La donación de gametos y embriones

36. Se debería autorizar la donación de gametos y embriones humanos.

37. La donación de gametos para la Fecundación asistida no debería poder ser revocada.

40. Las personas que trafiquen mercantilmente con embriones o gametos humanos serán objeto de sanción.

46. Cada hombre o mujer que donen semen u óvulos respectivamente, y también si conjuntamente donaran embriones, deberán comunicar si están casados o forman pareja estable o no. Cuando ocurra lo primero, deberán hacer la donación con consentimiento del otro miembro al que están vinculados.

48. Los donantes no deberán conocer la identidad de la receptora, y viceversa.

49. Los donantes de gametos y embriones deberán ser advertidos de la posibilidad de que el o los hijos nacidos de su donación deseen ampararse en la Constitución y en las leyes para intentar recabar la investigación de la paternidad.

50. Los donantes de gametos y embriones, en ningún caso podrán reclamar ni ser reclamados para el cumplimiento de las responsabilidades ligadas a su paternidad o maternidad.

53. Se prohibirá desvelar la identidad de los donantes de gametos o embriones, y de las receptoras.

Sólo cuando se den circunstancias extraordinarias que comporten un comprobado peligro para la vida del hijo, debería ceder el secreto de la donación en aras de aquel interés preeminente, sin que ello implicara reconocimiento jurídico de la paternidad ni publicidad de la identidad del donante.

55. Debería organizarse un Registro Nacional informatizado de donantes de gametos y embriones.

56. El Registro Nacional de donantes de gametos y embriones debería consignar asimismo cada uno de los hijos nacidos de los distintos donantes, la identidad de las parejas o personas receptoras y su localización territorial, siempre que sea posible.

57. Se garantizará a los donantes de gametos o embriones que el material reproductor donado nunca será objeto de comercio y que su utilización será la acordada expresamente al hacer la donación.

D) Las receptoras de gametos y embriones

96. Quienes vayan a ser asistidas por estas técnicas de procreación no podrán escoger los donantes, debiendo confiar su elección al mejor criterio del equipo médico que realiza las técnicas.

E) Con respecto a los padres

100. Deberá regularse que el matrimonio o pareja estable a cuya mujer se realice una IAD o una FIVTE con semen, óvulos o embriones de donantes, - previa y fehacientemente consentidas por ambos miembros de aquel vínculo-, serán los padres legales del o de los hijos que nazcan.

101. El marido o varón de una pareja estable, a cuya mujer se ha realizado una IAD o una FIVTE con material germinal donado, sin que él haya dado su consentimiento, -o cuando si hubo consentimiento, éste fue desatendido en sus términos sustanciales probadamente-, podrá renunciar al hijo así nacido, que será registrado como sin padre.

103. La condición de padres legales previamente consentida en estos casos citados, no podrá anularse aunque los hijos nacieren con taras o enfermedades hereditarias.

G) Con respecto a los hijos

104. Los niños nacidos con estas técnicas de procreación cuando en su origen hayan participado donantes anónimos, tendrán los mismos derechos que los niños concebidos, de forma natural o no, con gametos de los miembros de la misma pareja o matrimonio.

105. Los niños nacidos por estas técnicas tienen derecho a exigir la protección de sus padres legales.

106. Los hijos nacidos por estas técnicas cuando intervienen donantes, se inscribirán en el Registro local sin que conste ningún dato sobre su origen biológico.

107. El hijo nacido por estas técnicas de procreación deberá ser considerado legalmente como hijo de la madre que lo ha gestado y del varón de la pareja que constituye, siempre que ambos lo hubieren acordado y aceptado previamente en un documento fehaciente.

109. Se deberá garantizar el secreto del origen de los niños nacidos por estas técnicas de procreación, no sólo por los profesionales o Centros sanitarios, sino también al amparo de una legislación.

112. Debería establecerse legalmente si los hijos nacidos de donantes pueden recurrir al amparo constitucional y a las leyes para recabar la investigación de la paternidad.

113. En cualquier caso, la investigación de la paternidad no deberá tener consecuencias legales para los donantes de gametos o embriones.

H) Sobre la Gestación de sustitución

115. Deberá prohibirse la gestación de sustitución en cualquier circunstancia.

I) Sobre la Gestación en la mujer sola

118. Podrá autorizarse la gestación en la mujer sola por medio de estas técnicas, si padece una esterilidad irreversible que las justifique, y con cargo al erario público.

120. La mujer sola no estéril podrá beneficiarse de estas técnicas. Se autorizará únicamente la inseminación artificial con semen de donantes, sin que los gastos de su realización se hagan con fondos públicos.

L) La Comisión Nacional de Fecundación Asistida

151. Se recomienda la creación de una Comisión Nacional de Fecundación Asistida, de carácter permanente.

153. Las funciones de la Comisión Nacional de Fecundación Asistida deberán dirigirse a orientar e indicar sobre el mejor modo de realizar las actuaciones y organizar los medios y equipos, en aras a la óptima aplicación de estas técnicas de reproducción humana.

2.4. Medidas especiales para las personas afectadas.

2.4.1. Consulta, vigilancia y seguimiento.

En lo que se refiere a la consulta y seguimiento de las personas afectadas por estas técnicas hay que adoptar medidas específicas. Así, el vacío legal en que se desarrollan estos métodos implica que los servicios médicos tienen que ocuparse de cuestiones de naturaleza jurídica y psicológica que afectan en gran parte a las parejas.

En este sentido, las propias técnicas comportan sistemas específicos de comprobación de la esterilidad, de análisis genéticos, de estimulación con inductores de ovulación, de intervención para extraer los ovocitos y de transferencia de embriones; teniendo en cuenta que, en general, se necesitan 3 o 4 embriones para que la introducción sea posible. (Hay que recordar que, en un programa bien hecho de FIV, el 20% de las mujeres sometidas a este tratamiento llegan al embarazo).

Dados los riesgos de estas técnicas (superactividad de los ovarios, riesgos de intervenciones quirúrgicas, embarazos múltiples, y los riesgos del propio embarazo), podemos afirmar que, en caso de embarazo, éste queda más controlado y seguido que en los casos de embarazo por fecundación normal.

2.4.2. Intervención financiera.

Debemos recordar que el servicio de fecundación artificial no está especificado en las prestaciones de la Seguridad Social y que su concesión depende del criterio del equipo médico. En la sanidad pública española, el Ministerio de Sanidad considera que este tema es muy importante y que presenta gran interés, ya que está directamente relacionado con la estructura familiar, pero que no es prioritario en la estructura sanitaria actual.

Añadiremos que, en la sanidad pública, existe también un fondo de investigación de la Seguridad Social (F.I.S.S.) que dedica parte de su actividad a investigaciones sobre los métodos modernos de procreación.

2.5. Individuo y sociedad ante estas evoluciones.

Ante todo, debemos considerar de otro modo los métodos de IA y FIV tal como son: sistemas artificiales de fecundación y procreación para individuos estériles.

La esterilidad es una enfermedad, o consecuencia de una enfermedad, con sus componentes físico, psíquico y social. Desde este punto de vista, cualquier método para remediarlo, desaparezca o no la causa originaria, hay que considerarlo como una terapia.

En conjunto, se considera que en España del 10 al 13 por ciento de las parejas en edad fértil son estériles. Veamos algunas cifras.

CUADRO I

Población de mujeres en edad fértil (entre los 15 y los 49 años)	8,8 millones (un 47% de todas las del país)
Población de mujeres casadas en edad fértil	5,8 millones.
Población de mujeres solteras en edad fértil	2,9 millones.
Parejas casadas estériles (un 10-13% del total)	580.000-794.000 parejas casadas.

No se cuentan, por falta de datos, la esterilidad en las parejas estables no casadas, ni en las mujeres solas.

El 40% puede tratarse con la FIVTE o técnicas afines	220.000-317.000 parejas casadas.
--	----------------------------------

El 20% pueden tratarse con la Inseminación Artificial.....	111.000-158.500 parejas casadas.
--	----------------------------------

Fuentes: Plan Nacional de Centros de Orientación Familiar del Ministerio de Sanidad y Consumo (1984).

INE

Revista Española de Investigaciones Sociológicas núm.10 (1980).

CUADRO II

Total de mujeres casadas en España	10.657.745 (Fuente:INE)
Mujeres casadas entre 20-35 años	2.646.801
Parejas estériles en España entre los 20 y 35 años	181.678
Casos nuevos de esterilidad cada año	16.000 aprox.
Casos tributarios de la FIV en estas edades	35.000-90.000
Casos nuevos cada año	3.000-8.000
Casos a atender por cada Centro sanitario de FIV.....	80-100 al año, aprox.
Número de Centros de FIV en España (principalmente privados)	13 ?
Número deseable de Centros FIV (uno por millón de habitantes)	38-40

Fuente: SEF (Sociedad Española de Fertilidad).

a) Repercusión psicológica y sociología de la esterilidad.

Con el tiempo, la esterilidad del matrimonio o de la pareja se puede convertir en un factor de frustración y decepción que puede desembocar en un cambio de sus relaciones y conductas personales, familiares y sociales. La descendencia, los hijos, constituyen siempre una esperanza humana fundamental que puede truncarse si éstos faltan. La falta de hijos acaba por reducir a la pareja a una vida de relación más estrecha y limitada. Por otra parte, el entorno de la pareja puede recordarle su deficiencia procreadora. La pareja, sintiéndose muchas veces indigna y culpable, busca a cualquier precio una solución a su esterilidad, lo que, pese a los progresos, no siempre es posible. La desilusión acaba por minar la integridad psicológica de la pareja, con reacciones de diversa naturaleza, que pueden agudizar las tensiones, los reproches y las discusiones. En ciertos casos, estas situaciones acaban por desintegrar la pareja. Si bien, en la mayoría de los casos la pareja acaba aceptando la esterilidad sin más consecuencias, la medicina actual debe considerarla como un mal funcionamiento que requiere tratamiento.

Así pues, los métodos de fecundación in vitro y de inseminación artificial ocupan un espacio que las leyes modernas de adopción no lograban llenar. La pareja acoge a este niño como si fuera suyo por dos motivos: ante todo, porque eventualmente llevará la herencia genética por lo menos de uno de sus progenitores; además, porque en realidad no cabe olvidar que el embarazo -nueve meses de embarazo con la consiguiente interacción madre-hijo (tanto física como emocional)- "es" más importante que el semen originario. La pareja vivirá durante nueve meses el embarazo de su hijo, preparándose psicológica y emocionalmente a su nacimiento.

2.6. Reacción de los poderes públicos: Comisión e Informes.

La realidad social de las prácticas de procreación artificial en España, organizadas conforme a nuestro desarrollo tecnológico y social, exige una regulación jurídico-sanitaria de acuerdo con el grado de desarrollo. En estos últimos años, organismos oficiales como los Colegios de Abogados, Consejos, etc., han promovido cursos y coloquios monográficos sobre estas técnicas. A este propósito, nos limitaremos a indicar los documentos de especial importancia relacionados con esta realidad médica y social.

a) Instituto de la Mujer. Este organismo, dependiente del Ministerio de Cultura ha elaborado un informe titulado "Opinión del Instituto de la Mujer sobre uso, desarrollo y regulación de las diversas técnicas de gametización instrumental".

b) Informe de la Dirección General de Registros y Notarías. Esta Dirección General promovió en Febrero 1985 la constitución de un grupo de trabajo para analizar las cuestiones relativas a las nuevas técnicas de reproducción: inseminación artificial, trasplante de embriones, fecundación in vitro. En Mayo 1985, se resumieron por escrito las once sesiones y se hizo un proyecto de normas de control del ejercicio de los establecimientos sanitarios, un estudio de eventuales contratos en materia de procreación asistida, su validez y posibles efectos, problemas de filiación, protección del "nasciturus", y una referencia a los problemas de nacionalidad de los niños nacidos por esta técnica.

c) Congreso de Diputados. Creación de la Comisión Especial de estudio de la fecundación in vitro y la inseminación artificial. El informe final fue aprobado por el Congreso de los Diputados en la sesión de 10 de Abril 1986.

Presidió esta Comisión Don Marcelo Palacios Alonso, del grupo parlamentario socialista.

Consiguientemente a la presentación del informe, es posible que el Gobierno presente un proyecto de ley reguladora de la procreación artificial.

El informe ofrece directrices metodológicas. Teniendo en cuenta que las técnicas de procreación asistida son mudables e imprevisibles, se admite que algunas recomendaciones del informe no serán muy duraderas y que el cambio social determinará probablemente su revisión y puesta al día. El documento no pretende extrapolar las conclusiones de otros documentos análogos redactados en el extranjero, sino adaptarlos a nuestras peculiaridades y a nuestra propia ordenación jurídica.

Adopta normas morales mínimas, indispensables para proteger la dignidad inherente a toda sociedad, sin influencia confesional ni favoritismo alguno. Estas normas están limitadas por el art. 16.1 de la Constitución y dependerán totalmente del conjunto de principios de que dimanen.

d) El Ministerio de Sanidad y Consumo mantiene de forma permanente, en su sección Sanidad materno-infantil, un programa especial de fecundación artificial. Esta sección tiene la misión de seguir y supervisar los problemas de la sanidad pública y privada así como de servir de consejero técnico a todas las comisiones o grupos de trabajo que buscan su regulación.

CONFÉRENCE

DES MINISTRES EUROPÉENS CHARGÉS DES AFFAIRES FAMILIALES

Bruxelles, le 21 mai 1987

MMF-XX (87) 9

XXe SESSION

EVOLUTIONS RECENTES DES STRUCTURES FAMILIALES ET PERSPECTIVES D'AVENIR

COMMUNIQUE FINAL

1. A l'invitation des Ministres chargés des Affaires familiales des Communautés de Belgique, les Ministres, ou leurs représentants, chargés des Affaires familiales de 20 Etats membres du Conseil de l'Europe (1) et de la Finlande, ainsi que les Observateurs du Saint-Siège et de la Commission des Communautés Européennes, se sont réunis du 19 au 21 mai 1987 à Bruxelles pour tenir la XXe Session de la Conférence des Ministres européens chargés des Affaires familiales, sur le thème: "Evolutions récentes des structures familiales et perspectives d'avenir".

2. La conférence a été ouverte par M. Marcelino OREJA, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, et s'est déroulée sous la présidence des Ministres des Communautés de Belgique.

3. La Conférence comprenait deux parties. Les Ministres se sont d'abord attachés, au cours des deux premières séances de travail, à analyser les implications des récentes modifications intervenues dans les structures familiales - thème présenté par Madame R. STEYAERT, Ministre de la Communauté flamande. La troisième séance de travail a été consacrée aux méthodes modernes de procréation et aux techniques de fécondations, thème présenté par Monsieur E. POULLET, Ministre de la Communauté française.

(1) Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, France, République Fédérale d'Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Espagne, Suède, Suisse, Turquie, Royaume-Uni

26. Parmi les Ministres qui acceptent le principe de la procréation avec tiers donneurs, certains ont insisté pour que le respect des droits et intérêt de l'enfant détermine, de façon prioritaire, tout réglementation relative à la filiation. Quelques-uns ont même plaidé pour que l'on reconnaisse à l'enfant le droit de connaître ou d'établir ses origines.

27. D'autres Ministres, par contre, ont mis en exergue la nécessité non seulement de protéger l'anonymat des donneurs et receveurs de gamètes ou d'embryons, mais aussi de garantir le secret du recours à la procréation artificielle; ils ont également fait valoir la possible existence de problèmes d'ordre relationnel qui pourraient surgir entre les enfants issus de procréation artificielle et leurs parents légitimes, si le secret était levé.

28. En conclusion au débat consacré à ce thème, les Ministres ont souhaité que les travaux actuellement en cours au Conseil de l'Europe sur certains aspects bio-éthiques aboutissent rapidement, pour permettre aux gouvernements de disposer dans les meilleurs délais d'un maximum d'informations et de certaines lignes directrices qui pourraient utilement contribuer aux réflexions engagées dans ce domaine au niveau national.

29. Ils ont également manifesté leur intérêt pour un échange d'informations sur les divers problèmes que pourrait susciter, à moyen et à long termes, le recours à la procréation artificielle pour les familles et les enfants concernés.

30. Finalement, ils ont souhaité que le Conseil de l'Europe accorde, dans ses activités, une attention au rôle que peuvent jouer les institutions publiques ou privées, notamment les services et organismes familiaux, pour conseiller, accompagner et suivre les personnes et familles concernées par le recours à la procréation artificielle.

*

* * *

31. A l'issue de leurs travaux, les Ministres ont exprimé leur gratitude aux autorités belges pour l'excellente organisation de la Conférence et l'hospitalité offerte. Ils ont accepté avec reconnaissance l'invitation du Gouvernement de Chypre de tenir la XXIe session de la Conférence à Nicosie, en automne 1989. Elle pourrait porter sur la façon d'élever les enfants en Europe aujourd'hui et le rôle des organismes familiaux concernés. Les Ministres ont noté avec satisfactions l'invitation du Gouvernement suisse de tenir la XXIIe session de la Conférence (1991) en Suisse.

Servicio de

DOCUMENTOS

FUNDACION "ENCUENTRO"

Velázquez, 135, bajo dcha.- 28006 MADRID. Tif. 411-07-61 Telefax: 261-33-66

LOS EMIGRANTES EN EUROPA

1. Las migraciones internacionales, nuevos retos a Europa.
2. Proyecto de relaciones intercomunitarias.
3. Conclusiones de la Conferencia de Oporto.
4. "Por una justa ley de extranjería", Com. Episc.de Pastoral Social y Migraciones, Conf. Ep. Española.
5. "Construir el futuro con los emigrantes", Episcopado francés
6. "Por una política de asilo humana", Iglesias de Suiza

NOMENCLATURA: D. 6

D. PROBLEMAS SOCIALES Y SOCIO-ECONOMICOS

2. MIGRACIONES

FUNDACION 'ENCUENTRO'

Velázquez, 135, bajo dcha. - 28006 MADRID. Tel. 411-07-61 Telefax: 261-33-66

la documentación que prometemos

D. PROBLEMAS SOCIALES Y SOCIO-ECONOMICOS

1. Problemas de cohesión social
2. Política familiar
3. Salud pública: sida, lucha contra la droga
4. Desempleo
5. Marginados
6. Migraciones: el Islam en Europa
7. Incorporación de nuevas tecnologías
8. Movimientos sindicales y patronales
9. Asociacionismo social
10. Colegios profesionales
11. Empresa y sociedad
12. Etc.

E. EDUCACION, CULTURA Y OCIO

1. Política educativa
2. Juventud: movimientos, culturas emergentes
3. Medios de comunicación social
4. Patrimonio natural y medio ambiente
5. Expansión de las culturas dominantes
6. Turismo
7. Etc.

F. COLABORACION ENTRE LOS PUEBLOS Y CULTURAS

1. Informes de los Organismos Internacionales
2. La Europa de los Estados
3. La Europa de las regiones
4. La Europa de los ciudadanos
5. La Europa de las culturas
6. España: estado de las autonomías
7. Etc.

El fenómeno de las migraciones constituye hoy en Europa un problema de primera magnitud social y política que tanto los gobiernos como las organizaciones internacionales están siguiendo con preocupada atención. Lo hacen también las Iglesias, pendientes de sus implicaciones éticas y de la salvaguardia de los derechos humanos. Inquieta asimismo a algunas sociedades europeas por lo que pueda afectar a su cultura la penetración masiva de gentes portadoras de religiones, mentalidades y estilos de vida no europeos.

Europa Occidental cuenta con más de 20 millones de habitantes que no han nacido en los países donde actualmente residen. Los principales países europeos de inmigración albergan en su población entre un 10% y un 15% de extranjeros.

Hasta la segunda guerra mundial, la migración europea iba del sur al norte y también hacia América. A partir de los años 60, cuando la expansión económica reclamaba mano de obra, acudieron a Europa trabajadores extraeuropeos, sobre todo procedentes de las antiguas colonias.

La primera sacudida de la crisis petrolífera (1973-74) provocó en varios países la adopción de medidas para frenar la inmigración. Pese a ello, la población extranjera no sólo no ha disminuido, sino que tiende a aumentar y está adquiriendo una nueva fisonomía. En el conjunto de los países de Europa se admiten cada año hasta 800.000 inmigrantes. La República Federal Alemana admitió en 1985 solamente 23 nuevos trabajadores turcos, pero fueron 34.475 los turcos que en aquel año se instalaron en el país.

Este fenómeno se produce por causa de la reagrupación familiar de los inmigrantes -llegan a Europa esposas, hijos y parientes- y por la mayor tasa de natalidad de estos pueblos no europeos. Con ello, la inmigración se hace más joven y más femenina. Estas nuevas generaciones jóvenes contribuyen a frenar el envejecimiento que experimenta nuestro continente. En la propia Alemania Federal, mientras la población escolar nacional, entre 1975 y 1983, disminuía en un 9,4%, la extranjera aumentaba en un 95,3%.

Por otra parte, la mayor parte de los inmigrantes opta por establecerse definitivamente en el país de acogida. De hecho, desde 1975 han adquirido la nueva nacionalidad 1.200.000 extranjeros, y son muchos menos los inmigrantes que envían dinero al país de origen.

Uno de los motivos de la inmigración es la petición de asilo, provocada por dificultades ideológicas y políticas en la patria. Desde la restauración de la democracia en varias repúblicas sudamericanas, se ha reducido el número de refugiados políticos procedentes de Iberoamérica. Han crecido, en cambio, las peticiones de asilo de africanos y asiáticos. En cualquier caso, la cifra global aumenta vertiginosamente: ha pasado de 64.900 en 1981 a 156.000 en 1985. En 1986, sólo Alemania ha acogido a 100.000 peticionarios de asilo.

Evidentemente, la mayor corriente migratoria la forman los inmigrantes económicos, incapaces de abrirse paso en la sociedad de su país. Emigran muchos de ellos sin más garantía que la ayuda que recibirán de sus compatriotas ya instalados en el país de acogida y con la esperanza de encontrar trabajo en la economía sumergida. El número de estos inmigrantes clandestinos supera más de dos veces al de los declarados. Sólo en Italia se calcula en unos 650.000. La falta de un trabajo regular y reconocido se convierte para ellos en una obsesión colectiva. Esta presión de migración económica no cede ni presumiblemente cederá, si se tiene en cuenta que en los países menos desarrollados la población en edad de trabajar aumenta anualmente en unos 60 millones. No cederá mientras se mantenga el desnivel de natalidad y de desarrollo económico entre Norte y Sur.

Este inmenso movimiento migratorio tiende a borrar las fronteras históricas y lingüísticas entre los países y a provocar un entrecruzamiento de culturas ante el que algunos grupos sociales reaccionan con declarada xenofobia.

Los expertos consideran que las grandes migraciones mundiales no dan solución a los problemas que afectan al conjunto de la humanidad. Y advierten de la necesidad de establecer una cooperación estrecha en ayuda a los países de emigración y entre los gobiernos europeos y los organismos internacionales.

ESPAÑA, PAIS DE INMIGRACION

España ha sido tradicionalmente un país de emigración. Primero hacia América, desde la colonización hasta principios del siglo XX. Recientemente, entre 1960 y 1973, hacia Europa Central. A partir de 1975, el número de repatriados supera ampliamente al de emigrantes.

Ultimamente España ha pasado a contarse entre los países de inmigración. El número de extranjeros residentes en España ronda los 800.000; de ellos, unos 300.000 venidos en los últimos diez años.

Cerca de 200.000 inmigrantes provienen del Primer Mundo, sobre todo de Gran Bretaña, Alemania Occidental, Francia, Estados Unidos, Holanda e Italia. En general, tienen legalizada su situación y se hallan bien situados económicamente.

El 8% de la población inmigratoria son exiliados políticos procedentes sobre todo de Iberoamérica y también de Oriente Medio, Sudeste Asiático y África Central. En 1985 pidieron asilo político 2.051 personas, pero sólo 147 fueron aceptadas.

Pero más de la mitad de los extranjeros residentes en España son inmigrantes económicos. Este gran flujo migratorio proviene de Portugal y de las antiguas colonias españolas: Iberoamérica, Marruecos, Guinea Ecuatorial y Filipinas, pero hay también argelinos, centroafricanos, chinos, indios, paquistaníes, afganos, iraníes, libios, sirios, palestinos, libaneses, etc. El total de inmigrantes de Portugal y del Tercer Mundo se calcula en más de medio millón.

De éstos, unos 360.000 carecen de documentación; son, pues, clandestinos. La mayoría de ellos tienen un nivel de vida muy inferior a la media del país y trabajan casi siempre en la economía sumergida. Una cuarta parte está en el paro total. En general, los inmigrantes económicos sirven de reserva para trabajos temporeros y ocasionales, y para empleos rehuídos por los españoles, por ejemplo, el servicio doméstico en régimen interno.

El número de iberoamericanos se calcula entre 150.000 y 200.000, con más de 100.000 indocumentados. Los portugueses son unos 76.500, de los que 45.000 no tienen legalizada su situación. Siguen los filipinos -unos 50.000-, que, en su mayor parte, se emplean en hostelería y servicio doméstico. Aunque muchos de estos empleados filipinos logran legalizar su situación, experimentan dificultades para insertarse en la sociedad española, se sienten tratados con superioridad y paternalismo y sufren las consecuencias de la ruptura familiar.

Ordinariamente los inmigrantes han experimentado un descenso de categoría laboral respecto de la que gozaban en sus países de origen. Han aumentado los parados, los vendedores ambulantes, empleados de hogar, peones; y han disminuido los estudiantes, agricultores por cuenta propia, obreros cualificados, oficinistas, técnicos superiores, y los dedicados a las profesiones liberales.

Debido a la precaria situación económica, recurren ordinariamente a la mendicidad. Se estima que en 1985, mendigaron en España 85.000 extranjeros, sobre todo portugueses. Otros buscan la solución de situaciones extremas en el tráfico de droga y en la prostitución.

La presencia de los extranjeros en España viene regulada por la Ley orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España- conocida como "Ley de extranjería" de 1 de julio 1985 (BOE n. 158 - 3 julio 1985) y los Reales Decretos 1099 y 1119 de 26 de mayo 1986 (BOE n. 139 - 11 junio 1986 y n. 140 - 12 junio 1986). El Tribunal Constitucional acaba de declarar anticonstitucionales tres artículos de dicha Ley.

Son conocidas las situaciones conflictivas que la aplicación de la Ley de Extranjería suscitó en Ceuta y Melilla. Si en ellas se considerara extranjeros a los musulmanes desprovistos de carnet de identidad, Ceuta y Melilla serían las ciudades de máxima densidad inmigratoria del mundo: el 34% de la población.

La Ley de Extranjería consolida y refuerza los derechos de los inmigrantes en situación legal. Pero no reconoce derechos ni otorga ayuda social a la mayoría de los inmigrantes económicos que, por carecer de trabajo legal y no poder justificar sus medios de subsistencia, no están en condiciones de regularizar su situación. Tal es el drama de más de 300.000 inmigrantes venidos de Portugal y del Tercer Mundo.

Para tratar el tema "Los migrantes en Europa occidental: situación actual y prespectivas de futuro", el Consejo de Europa convocó en Oporto los días 13-15 de mayo la 3a. Conferencia de Ministros europeos responsables de las cuestiones de la migración. Las dos anteriores Conferencias habían tenido lugar en Estrasburgo (1980) y en Roma (1983). La próxima se celebrará probablemente en 1990 en Luxemburgo.

Además de los 21 países miembros del Consejo de Europa, participaron también en la Conferencia de Oportuno representantes de Finlandia, Yugoslavia y la Santa Sede e intervinieron en ella organismos internacionales como OIT, OCDE, UNESCO y CIM (Comité Intergubernamental para Migraciones).

El orden del día de la Conferencia, que se celebró a puerta cerrada, comprendía:

1. Balance de las anteriores Conferencias de 1980 y 1983.
2. Relaciones intercomunitarias y participación de los inmigrantes en la sociedad de los países de acogida.
3. Cooperación bilateral y multilateral sobre el regreso voluntario y la reinserción de los emigrantes en sus países de origen.

La relación oficial sobre el primer punto fue confiada a Jonas Widgren, subsecretario de Estado para la inmigración de Suecia, quien presentó un completo y documentado estudio intitulado "Las migraciones internacionales: nuevos retos a Europa", dividido en tres partes: "Las migraciones europeas y el futuro", "La situación de los inmigrantes en nuestras sociedades", "El Sur y el Norte de Europa". Al término de cada una de las partes, después de analizar y diagnosticar la evolución en los últimos años, la situación actual y las previsiones de futuro, el ponente deducía sus "repercusiones en las políticas de los gobiernos europeos". Es uno de los estudios más serios que existen sobre el momento actual del fenómeno migratorio. (Doc. 1).

Sobre el segundo punto del orden del día, hemos seleccionado el Proyecto de relaciones intercomunitarias entre los grupos inmigrantes y la sociedad que los acoge. Con él, el Consejo de Europa pretende profundizar en las causas de la discriminación étnica y buscar fórmulas de integración de los inmigrantes. (Doc. 2).

En sus deliberaciones, esta 3a. Conferencia de Ministros consideró la necesidad de eliminar la discriminación que actualmente padecen los inmigrantes lo que llevaría a una reducción de las tensiones sociales. Para lograrlo habría que tender a:

- nivelar los derechos sociales de autóctonos y extranjeros,
- establecer un reparto más justo de los recursos económicos del país,
- ayudar a los inmigrantes a conservar su identidad cultural,
- dar a conocer, tanto en la escuela como a través de los medios de comunicación social, la aportación de los inmigrantes al conjunto del país.

El acceso de los inmigrantes al mercado de trabajo fue objeto de detenida deliberación, en el sentido de que éstos deberían alcanzar la misma igualdad de oportunidades de empleo que los connacionales. Para ello habría que facilitar a los jóvenes inmigrantes una formación profesional adecuada.

No faltó la atención a las mujeres inmigrantes, cuya función se consideró esencial en las relaciones entre la generación inmigrante joven y la sociedad que la acoge. Deberían gozar de la misma asistencia que las mujeres autóctonas en cuanto a maternidad y educación de los hijos y disponer de iguales posibilidades de trabajo.

Se consideró que las dificultades que plantea el idioma sigue siendo una de las cuestiones pendientes. Hubo acuerdo en la necesidad de estimular a los inmigrantes a aprender la lengua del país de residencia y de facilitarles este aprendizaje por medio de cursos apropiados que, en algunos casos, tendrán que comenzar por la simple alfabetización.

El último gran tema examinado por la Conferencia fue el del retorno de los inmigrantes a sus países de origen. La Conferencia estimó que este retorno debe ser voluntario, no impuesto. Pero para optar por el regreso a la patria, el inmigrante debe disponer previamente de una información exacta sobre las condiciones de su reinserción en la sociedad de donde salió como emigrante. A este fin habría que establecer acuerdos bilaterales o multilaterales entre los países interesados por los que se garantizaran a los repatriados la conservación de los derechos adquiridos y su inclusión en el régimen de la seguridad social.

El balance de estas deliberaciones de la Conferencia y de las líneas de acción acordadas en ella quedan recogidas en el documento Conclusiones (Doc. 3).

**TROISIEME CONFERENCE DES MINISTRES EUROPEENS
RESPONSABLES DES QUESTIONS DE MIGRATION**

Porto, 13-15 mai 1987

**Les Migrations Internationales :
de nouveaux défis pour l'Europe**

par

Jonas Widgren

Sous-Secrétaire d'Etat à l'Immigration

Suède

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
1. INTRODUCTION	3
2. LES MIGRATIONS EUROPEENNES ET L'AVENIR	4
2.1. L'Europe et le reste du monde	4
2.2. Les trois phases historiques des migrations européennes modernes	5
2.3. Un instantané de la situation actuelle	7
2.4. Evolution de la structure des flux	7
2.5. Pressions prévisibles au niveau mondial	12
2.6. Répercussions pour les politiques des gouvernements européens	14
3. LA SITUATION DES IMMIGRANTS DANS NOS SOCIETES	16
3.1. Contexte général	16
3.2. Persistance des difficultés sur le marché du travail	18
3.3. Enfants et adolescents - Quel avenir ?	21
3.4. Vers la participation politique	23
3.5. La menace de la xénophobie	27
3.6. Répercussions pour les politiques des gouvernements européens	29
4. LE SUD ET LE NORD DE L'EUROPE	31
4.1. Un fossé à combler progressivement	31
4.2. Les "travailleurs étrangers" d'hier feront à l'avenir la navette	34
4.3. Le retour organisé	35
4.4. Le Fonds de Réétablissement du Conseil de l'Europe	37
4.5. Répercussions pour les politiques des gouvernements européens	37
5. RESUME	38
<u>ANNEXES</u>	41

1. INTRODUCTION

Le présent rapport, commandité par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, doit servir de document d'information générale à la 3e Conférence des Ministres européens responsables des questions de migration.

Dix années se sont écoulées depuis qu'a été lancée l'idée d'une première Conférence ministérielle sur les migrations. A l'époque, l'Europe venait d'être frappée par la crise économique. Des centaines de milliers de travailleurs étaient rentrés dans leur pays d'origine, sur tout le pourtour de la Méditerranée, alors que ces pays n'étaient nullement prêts à s'adapter à ce renversement des flux migratoires. Le chômage augmentait progressivement dans toute l'Europe de même que les migrations illégales. Les sombres perspectives qui s'ouvraient devant les enfants des migrants, "la deuxième génération", en matière d'éducation et d'emploi, passèrent au rang des préoccupations prioritaires, de même que la tendance de plus en plus marquée à la xénophobie. Dans le même temps, un large débat s'instaurait autour de l'accès limité des immigrants aux droits civils.(1)

Au premier abord, cette situation ne semble pas avoir beaucoup changé. Les problèmes de la fin des années 70 existent encore de nos jours, mais c'est maintenant seulement que nous sommes en mesure de les évaluer dans une perspective à long terme. Ils se posent actuellement dans un contexte différent, par de nombreux aspects, de celui qui caractérisait la fin des années 70. Les quatre éléments les plus importants de ce contexte nouveau sont : i) le chômage persistant en dépit de la reprise économique en Europe, ii) l'internationalisation progressive des sociétés nationales accompagnée de tendances ouvertes à la xénophobie, iii) le renforcement de l'intégration politique et économique européenne et iv) les pressions migratoires croissantes du tiers monde.

L'objet du présent rapport est de dégager les grandes tendances et de fournir une base à la discussion politique sur les suites données aux deux précédentes conférences ministérielles, de 1980 (à Strasbourg) et de 1983 (à Rome). Considérant que les gouvernements ont pour mission d'adapter les politiques à l'évolution des situations, l'attention dans le présent rapport sera centrée sur ce à quoi l'on peut s'attendre à moyen terme en ce qui concerne les tendances migratoires et la situation des migrants. Une telle évaluation d'un aspect de l'avenir de l'Europe doit toutefois nécessairement s'opérer dans une perspective historique et mondiale, c'est ce que l'on a tenté de faire dans le chapitre qui suit. L'accent, de plus, est mis sur l'évolution générale plutôt que sur les aspects nationaux.

Etant donné la déplorable pénurie de données comparatives, il va sans dire que ce travail n'allait pas sans risque. L'information statistique présentée dans le rapport a été tirée d'un très grand nombre de sources et simplifiée dans un souci de clarté. Par ailleurs, les généralisations sont nécessaires à la base de l'action politique, et une action politique plus soutenue s'impose dans ce domaine.

Pour le fond, comme pour la forme la responsabilité du rapport incombe à son auteur.

2. LES MIGRATIONS EUROPEENNES ET L'AVENIR

2.1. L'Europe et le reste du monde

L'histoire de l'Europe est une histoire de migrations. Au cours des siècles des masses humaines se sont déplacées d'une partie du continent à l'autre ou vers d'autres continents, obéissant à une sorte de pulsion de l'espèce humaine. A partir du 16^e siècle, des millions d'individus quittent le Vieux Monde pour découvrir et coloniser d'autres continents. L'émigration hors d'Europe était considérablement plus importante que l'immigration vers l'Europe.

Statistiquement parlant ce n'est qu'à la fin des années soixante que l'Europe est devenue une régions d'immigration nette face au reste du monde ; et ce, sous l'effet, essentiellement, de trois facteurs : l'application par les Etats-Unis de strictes mesures de restriction de l'émigration et les retours d'européens à partir des années 30, la décolonisation en Afrique et en Asie et les pressions démographiques croissantes dans des régions toutes proches comme l'Afrique du Nord et la Turquie. Depuis les années 60, l'immigration a augmenté et, dans une perspective mondiale, l'Europe joue désormais un rôle prééminent comme région d'accueil, à côté de l'Amérique du Nord de l'Océanie, tant pour ce qui est du nombre de résidents nés à l'étranger que pour l'apport annuel d'immigrants.

L'ensemble de la "population migrante" dans le monde pourrait très approximativement être évalué à au moins 80 millions (soit 1,7 % de la population mondiale). (2) Ce chiffre recouvre les travailleurs étrangers légalement employés (20 millions environ), une estimation du nombre des membres de leurs familles vivant avec eux (20 millions peut-être), une estimation très approximative du nombre des travailleurs étrangers en situation irrégulière (20 millions), le chiffre des réfugiés par les Nations Unies (16 millions) et une évaluation du nombre des réfugiés et personnes déplacées non enregistrés (4 millions peut-être). Sur ces 80 millions, la part de l'Europe occidentale est certainement de 25 %, soit 5 % de la population totale de l'Europe. Il y a en Europe plus de travailleurs étrangers déclarés (5 millions) que dans toute autre région du monde, mais 1 million seulement sur les 12 millions de réfugiés enregistrés vivent en Europe :

<u>Evaluation du nombre de travailleurs étrangers déclarés (millions)</u>		<u>Evaluation du nombre de réfugiés enregistrés (millions)</u>
Europe	5	1
Etat-Unis	4	1
Amérique du Sud	3	0,3
Pays arabes	3	6,5
Afrique occidentale	1	0,2
Reste du monde	4	7
	<hr/>	<hr/>
	20	16,0

Il va sans dire qu'il est particulièrement difficile d'évaluer l'ampleur de l'immigration vers l'Europe par rapport aux autres continents, étant donné qu'il n'existe pas de statistiques fiables et internationalement comparables dans ce domaine. (3) Mais l'impression générale que l'Europe est actuellement une grande région d'accueil persiste même par comparaison avec des régions telles que l'Amérique du Nord et l'Australie :

<u>Population née à l'étranger</u> <u>(millions)</u>	<u>% de la population totale</u>
Australie 3,2	21,9
Canada 3,9	16,0
Etat-Unis 14,1	6,2
France 6,0	11,0
Suède 0,6	7,7
Royaume-Uni 4,5	8,0

Le nombre total de personnes nées à l'étranger dépasse certainement en Europe de l'Ouest les 20 millions et dans certains pays d'immigration la proportion est de 10 à 15 %. Du point de vue de l'immigration annuelle déclarée, l'Europe occupe désormais une position en flèche dans la zone de l'OCDE. Au cours des dernières années les pays d'Europe occidentale ont accepté tous les ans autant d'immigrants que les pays d'immigration d'Amérique du Nord et d'Océanie réunis :

Arrivées d'immigrants déclarés (moyenne annuelle)

Europe occidentale	Etats-Unis	Canada	Australie	Nouvelle-Zélande
850 000	600 000	100 000	150 000	40 000

Quel rôle les migrations sont-elles destinées à jouer en Europe à l'avenir ? Les tendances actuelles persisteront-elles, mettant l'Europe à égalité avec les régions classiques d'immigration, que les gouvernements le veuillent ou non ? Les gouvernements européens sont-ils prêts à faire face à une telle situation ? La réponse à ces questions suppose une évaluation de la situation actuelle dans une perspective à long terme.

2.2. Les trois phases historiques des migrations européennes modernes

Le dilemme qui se pose actuellement aux pays européens dans la définition de leur politique a ses racines dans l'histoire. L'Europe du Sud comme celle du Nord ont découvert il y a des siècles tout un monde de richesses hors de leur propre région et le processus de colonisation s'est amorcé. La pression démographique s'accroissant au 19^e siècle l'Europe comptait 275 millions d'habitants alors que le reste du monde en totalisait 850. Cet exode massif, caractéristique de la première phase, dura jusqu'à la première guerre mondiale. De 1850 à 1914, une quarantaine de millions d'Européens (du Sud de l'Est et du Nord) partirent pour le nouveau monde. Mais pendant cette même période s'effectuait un mouvement parallèle - d'une grande importance pour l'avenir : 10 millions d'Européens au moins (Italiens, Irlandais, Polonais, Allemands et autres) immigraient vers d'autres pays européens (France, Allemagne, Suisse, Grande-Bretagne) pour s'employer temporairement dans les secteurs agricole, industriel et artisanal, jetant ainsi dans certains pays les bases de la future notion de travailleurs migrants. (4)

La première guerre mondiale vint bouleverser ces deux schémas parallèles d'émigration et d'immigration. Les pays d'accueil d'outre-atlantique adoptèrent de strictes réglementations sur l'immigration, et en Europe, la majorité des travailleurs migrants durent rentrer chez eux du fait de la guerre. Toutefois les courants irréguliers de migration intra-européenne qui s'étaient développés avant la première guerre mondiale s'organisèrent de manière plus systématique après la guerre, ouvrant la seconde phase des migrations européennes : certains pays du centre et du nord de l'Europe commencèrent à recruter de la main-d'oeuvre étrangère de manière régulière. La dépression de l'entre-deux-guerres ne permettait pas de mouvement de main-d'oeuvre à grande échelle, mais il y a eu des exceptions notables. Deux millions d'immigrants (Polonais, Italiens et autres) furent recrutés par l'industrie française pour les travaux les plus durs.

La guerre provoqua le déplacement de plus de 10 millions d'Européens et 7 millions partirent outre-atlantique après la guerre. Mais dans le même temps, les pays industrialisés de l'Europe occidentale commençaient à recruter des travailleurs dans les pays européens moins industrialisés, tandis que des centaines de milliers de personnes dans les colonies ou les anciennes colonies outre-mer décidaient de venir en métropole (Grande-Bretagne, Belgique, France, Pays-Bas). Jusqu'au milieu des années 70, le mouvement des travailleurs et de leurs familles de l'Europe méridionale vers les pays les plus industrialisés entraîna une dizaine de millions de personnes auxquelles s'ajoutèrent deux millions d'immigrés en provenance des colonies et ex-colonies. Les marchés du travail du centre et du nord de l'Europe, en pleine expansion, absorbèrent la plupart de ces immigrés, travailleurs migrants et ex-coloniaux.

Toutefois la politique des pays du sud comme celle des pays du nord de l'Europe à l'égard de ce mouvement était à courte vue. Cet afflux de population n'était pas le fruit de considérations de politique démographique à long terme de la part des pays d'accueil, mais essentiellement des besoins à court terme du marché (à quelques exceptions près). On n'a pas vu se dessiner de politique européennes commune face à l'immigration, du fait, en partie des conditions spécifiques à chaque pays d'immigration, du fait, et en partie de la dichotomie entre le nord et le sud de l'Europe. D'une manière générale l'immigration n'était pas considérée comme devant poser à terme un problème important.

Nombre de gouvernements européens, en fait, semblaient penser que le fameux tournant de 1974 avec la suspension de l'immigration de main-d'oeuvre allait réduire les taux d'immigration en général, entraîner des retours massifs et accélérer considérablement l'intégration de la population étrangère restante. Mais aucune de ces évolutions ne s'est matérialisée. Il est vrai que le chiffre annuel des entrées de travailleurs migrants dans les principaux pays européens d'immigration est tombé de quelque 800 000 en 1973 à environ 200 000 en 1978, et que 600 000 travailleurs ont regagné l'Europe méridionale en 1974 et 1975. De ce fait le nombre total des travailleurs étrangers en Europe est tombé de 7,5 millions (en 1974) à 6,3 millions (au début de 1976).

Mais la suspension de l'immigration de main-d'oeuvre en 1974 n'a pas mis un terme à l'immigration en tant que telle, malgré la récession durable et la montée du chômage. Une fois passées les conséquences les plus immédiates des décisions gouvernementales de 1973-74, l'histoire des migrations européennes modernes est entrée dans une troisième phase. C'est dans ce contexte que furent lancés les préparatifs de la 1ère Conférence ministérielle européenne.

2.3. Un instantané de la situation actuelle

Les principales caractéristiques de cette 3e phase se dégagent actuellement :

- le processus de réunions des familles des travailleurs migrants dans les années 60 et au début des années 70 s'est terminé vers 1980 et les travailleurs migrants et leurs enfants s'installent de manière permanente ; installation qui s'opère pendant une période de ralentissement de la croissance démographique dans les pays de l'Europe du nord ;
- l'idée d'un retour définitif en Europe méridionale a fait place à un système d'allées et venues entre pays d'origine et pays d'accueil ;
- la situation des ex-travailleurs migrants est caractérisée par l'élévation du niveau de vie, mais aussi par un chômage important, par des difficultés considérables pour la "deuxième génération" sur le marché du travail, ainsi que par des tendances croissantes à la xénophobie ; et ce en dépit du redressement économique de ces dernières années ;
- l'immigration vers les pays européens les plus industrialisés reste à un niveau élevé du fait de l'internationalisation générale des sociétés européennes et la pression du tiers monde, due par exemple aux demandeurs d'asile ;
- le processus d'intégration européenne a été renforcé et le marché du travail de la Communauté européenne englobera progressivement de vastes parties de l'Europe méridionale ;
- l'Europe méridionale subit également dans la même mesure que les pays du Nord des pressions croissantes venant de pays non européens et la dichotomie classique entre pays européens d'accueil et d'émigration n'existe plus ;
- la "soupape de sécurité" de l'emploi que l'expansion des économies pétrolières du Moyen-Orient fournissait aux émigrants méditerranéens depuis le milieu des années 70 ne fonctionne plus que dans des limites très étroites du fait de la chute des prix du pétrole ;
- l'ensemble de la zone de l'OCDE fait et fera dans une perspective à long terme l'objet de pressions migratoires croissantes de la part du tiers monde et les mesures de restriction ont récemment été renforcées dans plusieurs pays.

Nous allons, dans ce qui suit, examiner de manière plus détaillée les caractéristiques de cette troisième phase.

2.4. Evolution de la structure des flux

Quelques chiffres permettent d'illustrer certaines des nouvelles tendances des mouvements migratoires européens. Au cours des cinq années qui ont précédé le tournant du milieu des années 70, les arrivées annuelles de nouveaux migrants dans les principaux pays européens d'immigration (à

l'exclusion du Royaume-Uni) s'élevaient à 1 390 000. A la suite des mesures prises par les Gouvernements en 1974, ce chiffre tomba à une moyenne annuelle de 690 000, mais remonta à 710 000 en dépit du durcissement progressif des procédures d'immigration qui caractérise tous les pays européens (il serait trop long de donner ici le détail de toutes ces mesures restrictives).

Le cas de l'Allemagne et celui de la France illustrent particulièrement bien ce qui précède. (5) Malgré une baisse considérable du taux de croissance économique et une augmentation brutale du chômage, le taux annuel d'immigration (ensemble des étrangers) n'a pas diminué de manière notable et reste à un niveau assez élevé :

République Fédérale d'Allemagne et France combinées

	Immigration annuelle moyenne	Taux de croissance annuel moyen du PIB	Chômeurs (% de la main- d'oeuvre)		
			1966	1973	1982
1964-73	1 040 000	5,0))	1,0	1,7	7,1
1973-82	650 000	2,1)			

Depuis la première Conférence des ministres européens responsables des questions de migration (Autriche, Belgique, France, RFA, Pays-Bas, Suède, Suisse et Royaume-Uni), le chiffre annuel moyen des arrivées en Europe a été de 700 000 :

Evaluation de l'apport annuel moyen de résidents étrangers dans les pays d'Europe occidentale

1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
760 000	880 000	990 000	840 000	690 000	540 000	600 000	600 000

A ces chiffres il convient d'ajouter deux flux : un qui ne peut être mesuré, celui des immigrants clandestins (probablement en augmentation) et un qui est couvert par les statistiques normalisées : l'immigration de résidents étrangers vers le sud de l'Europe (en augmentation).

Alors que les travailleurs représentaient de 20 à 40 % des arrivées enregistrées pendant la période 1960-73, cette proportion est passée à une moyenne de 15 % au cours de la décennie 1975-84. Mais le total des arrivées en France, en Allemagne et en Suisse pendant la période 1978-1984 est resté relativement stable :

Arrivées d'étrangers en France, en RFA et en Suisse (combinées)

	Total	Travailleurs uniquement	Travailleurs (en % du total)
1978	560 000	60 000	11
1979	650 000	81 000	12
1980	753 000	132 000	18
1981	649 000	113 000	17
1982	532 000	156 000	29
1983	389 000	67 000	17
1984	436 000	64 000	15

On notera une brusque augmentation de l'immigration de travailleurs en 1980 (due essentiellement à la reprise économique en Allemagne) et en 1982 (tenant surtout à la régularisation de la situation des travailleurs entrés illégalement en France). Actuellement, toutefois, l'immigration est à 80 - 85 % environ de caractère "non économique" et est acceptée pour des raisons sociales et humanitaires : regroupement familial, réfugiés et autres immigrations de type humanitaire.

Signalons un phénomène particulièrement intéressant dans ce contexte : l'afflux de demandeurs d'asile. (6) En 1985, leur nombre a considérablement dépassé celui des travailleurs admis :

Arrivées de travailleurs et demandeurs d'asile en France, Allemagne et Suisse (combinées)

	1981	1982	1983	1984	1985	<u>TOTAL</u>
Travailleurs étrangers	113 000	156 000	67 000	64 000	70 000	470 000
Demandeurs d'asile	62 000	58 000	42 000	58 000	108 000	328 000

Le nombre des demandeurs d'asile - provenant dans leur grande majorité de pays d'Asie et d'Afrique - a augmenté notablement au cours des dernières années et, en 1985, atteignait 150 000 dans les pays d'immigration d'Europe occidentale (il est fort possible que le total pour 1986 soit supérieur à ce chiffre compte tenu du fait qu'en 1986 l'Allemagne a accueilli 100 000 demandeurs d'asile, la Suède 15 000 et le Danemark près de 10 000). Les chiffres pour le premier semestre de 1986 sont les suivants :

Arrivée de demandeurs d'asile en Europe occidental - 1981-1985

	1981	1982	1983	1984	1985	1986 (1er semestre)
Autriche	-	6 300	5 900	7 300	7 000	2 700
Belgique	-	-	-	3 700	5 000	2 600
Danemark	200	300	300	4 300	10 000	2 200
France	11 300	14 000	15 500	16 100	24 000	5 200
RFA	46 500	35 600	18 400	34 400	74 000	42 300
Pays-Bas	800	1 200	2 000	2 600	6 000	2 300
Suède	1 900	2 700	2 300	11 300	15 000	4 000
Suisse	4 200	7 100	7 900	7 400	10 000	2 600
Royaume-Uni	-	-	2 500	2 900	5 000	1 000
	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	64 900	67 200	54 800	90 000	156 000	64 900

L'augmentation du nombre de demandeurs d'asile n'est qu'un exemple de la tendance actuelle à l'application de l'immigration non européenne en Europe. En fait, depuis le début des années 70, la structure des flux dirigés en ce qui concerne également l'origine géographique. L'immigration d'Asie vers l'Europe semble, en particulier, avoir augmenté au cours de la dernière décennie.

Cette évolution constatée en Europe correspond à des tendances mondiales. Au cours de la période 1970-1983, la part du tiers monde dans l'immigration totale vers les autres pays de l'OCDE a progressé peu à peu. L'augmentation la plus spectaculaire pour ce qui est de toutes les autres régions de l'OCDE est celle des arrivées en provenance d'Asie qui ont doublé pendant cette période. (7) L'immigration en provenance d'Afrique est encore plus faible mais augmente lentement tandis que la part de l'immigration en provenance d'Amérique latine a décliné, du fait essentiellement de la restauration de la démocratie dans certains pays intéressés.

Immigration en provenance du tiers monde vers les autres régions de l'OCDE (% de l'immigration totale pour chaque région)

	<u>1970-74</u>	<u>1975-79</u>	<u>1980-83</u>
	%	%	%
Australie			
Afrique	3	4	5
Asie	12	28	28
Amérique du Sud	8	8	4
	-----	-----	-----
	8	13	12
Canada			
Afrique	4	5	3
Asie	20	30	41
Amérique du Sud	5	7	4
	-----	-----	-----
	10	14	16
Etats-Unis			
Afrique	2	2	3
Asie	30	39	48
Amérique du Sud (y compris Mexique)	37	37	31
	-----	-----	-----
	23	26	27

Pour ce qui est des principaux pays européens d'immigration, cette tendance se reflète également dans le déclin de la part de l'Europe méridionale (en tant que région d'émigration) dans le total des arrivées.

Part des pays d'Europe méridionale dans le total des arrivées dans les pays d'immigration de l'Europe (1979-1983) (en %)

1970-74	1975-79	1980-83
39	30	25

Deux pays en donnent une illustration supplémentaire : dans le cas de l'Allemagne, l'Europe méridionale représentait 59 % du total des arrivées en 1980, mais 32 % seulement en 1984 ; les chiffres correspondants dans les Pays-Bas étant de 36 et 25 %.

L'émigration en provenance d'Europe méridionale est donc en régression constante. Alors que l'émigration annuelle vers l'Europe du nord en provenance des six principaux pays d'émigration de l'Europe du Sud atteignait un million à la fin des années 60, année de pointe, elle n'est plus aujourd'hui que de 0,1 million et ce chiffre continue à diminuer :

Emigration de l'Europe du Sud vers le Nord en 1973 et 1984

	1979	1984
Italie	68 000	60 000
Portugal	3 000	1 000
Espagne	17 000	21 000
Turquie	3 000	1 000
Yougoslavie	35 000	15 000
	<hr/>	<hr/>
	126 000	98 000

L'une des caractéristiques du tournant du milieu des années 70 a été le changement de destination de l'émigration en provenance de l'Europe méridionale, au moment où les pays pétroliers arabes, connaissant une expansion économique rapide, commencèrent à faire venir de la main-d'oeuvre étrangère. Ce mouvement, toutefois, ne s'est pas révélé particulièrement important à long terme. (8) En 1985, les travailleurs des six principaux pays d'émigration de l'Europe du Sud ne représentaient que 1/10e de l'ensemble de la main-d'oeuvre migrante dans les pays producteurs de pétrole. Les chiffres de 1984 indiquent dans ces pays un total de 370 000 travailleurs originaires d'Europe méridionale.

Travailleurs originaires de l'Europe méridionale dans les pays producteurs de pétrole en 1984

Turquie	250 000
Yougoslavie	40 000
Italie	30 000
Espagne	30 000
Grèce	10 000
Portugal	10 000

370 000

Actuellement un nombre important de travailleurs migrants quitte les pays producteurs de pétrole du Golfe Persique. Ces pays ont perdu environ 80 milliards de dollars du fait de la chute des prix du pétrole. Simultanément, des restrictions à l'immigration ont été appliquées. Pour ce qui est de la Turquie, l'émigration vers les pays producteurs de pétrole, après avoir atteint un sommet en 1981, est actuellement en régression :

Emigration en provenance de Turquie vers les pays producteurs de pétrole

1979	1981	1984
21 000	55 000	45 000

Parallèlement à cette modification du caractère des flux en provenance du Sud de l'Europe, on observe un flux croissant d'immigration vers l'Europe méridionale. Ce mouvement est en majeure partie clandestin et donc impossible à évaluer en termes d'apport annuel. Le nombre total de résidents étrangers enregistrés en Italie, en Espagne, au Portugal et en Grèce s'élève actuellement à 650 000 personnes, originaires pour la plupart d'autres pays européens. Toutefois le nombre total des personnes en situation irrégulière est probablement deux fois plus élevé. (9) La majorité de ces personnes en situation irrégulière semble provenir de pays non européens, mais de 150 000 à 200 000 d'entre elles viennent d'autres pays de l'Europe méridionale (60 000 Portugais en Espagne, 40 000 Yougoslaves en Italie, etc.) :

Etrangers en Europe du Sud en 1985

	Déclarés	Non déclarés
Italie	350 000	650 000
Espagne	200 000	450 000
Portugal	49 000	50 000
Grèce	28 000	40 000
	<hr/>	<hr/>
	627 000	1 190 000

En conclusion : l'immigration massive de main-d'oeuvre du sud vers le nord de l'Europe s'est arrêtée, et l'immigration non européenne dans l'ensemble de l'Europe est en augmentation. Cette tendance persistera-t-elle ?

2.5. Pressions prévisibles au niveau mondial

Premier élément : la population de l'Europe vieillit. Il n'y a encore actuellement que deux Etats (la République Fédérale d'Allemagne et la Suède) où plus de 15 % de la population ont dépassé 65 ans. Mais en l'an 2000, ces pays seront au nombre de 9 et en 2020 seules la Turquie et l'Irlande auront moins d'un tiers de leur populations dans les tranches d'âges supérieures. Nombre de pays européens (dont la RFA) peuvent s'attendre à un déclin de la population totale autour de l'an 2000, et la population de l'Europe industrialisée ne représentera plus que 3 % de la population mondiale contre 6 % actuellement. La population de l'Europe vers 2020 sera du même ordre que celle du Nigéria. En 2015 la population de l'Afrique sub-saharienne, selon les évaluations, sera passée de 180 millions en 1950 à entre 1 et 2 milliards. Le Maghreb comptera alors 150 millions d'habitants, l'Egypte 90, de même que la Turquie. L'Afrique du Nord sera plus peuplée que l'Europe. (10)

L'une des nombreuses études établies pour la Conférence de l'OCDE sur l'avenir des migrations (mai 1986) donne une analyse approfondie des tendances démographiques et des migrations internationales. Partant d'une analyse des tendances migratoires mondiales, un pronostic est avancé quant à la croissance de la population en âge de travailler dans les diverses régions de l'OCDE et dans les pays les moins développés :

Croissance de la population en âge de travailler, par régions, 1960-90

	Taux de croissance annuel %		Augmentation annuelle (en milliers)	
	1960-70	1985-90	1960-70	1985-90
Amérique du Nord	1,1	0,7	2,180	1,260
Europe occidentale	0,7	0,1	610	100
Europe méridionale	0,7	0,6	520	580
Pays les moins développés	2,9	2,7	29 000	60 000

Comme le montre le tableau, les pays du monde les moins développés enregistrent actuellement tous les ans une augmentation nette de la population en âge de travailler de l'ordre de 60 millions de personnes. L'étude ci-dessus montre que la pression migratoire, étant donné cette tendance ainsi que d'autres tendances démographiques, économiques et politiques, ira en augmentant. Cette étude résume la situation comme suit : "Même si les pays d'accueil se montraient parfaitement disposés à accepter de nouveaux émigrants, les trois régions d'immigration de l'OCDE ne pourraient absorber plus de 1 à 1,2 million de nouveaux arrivants par an. Même ce chiffre nécessiterait de leur part des efforts énormes et, numériquement, ne représenterait qu'une goutte d'eau dans la mer, considérant l'ampleur du problème de l'emploi dans les pays d'origine qui, pour le résoudre, devraient créer de 35 à 40 millions d'emplois tous les ans". (11)

A cette perspective démographique s'ajoutent d'autres facteurs :

- les violations des droits de l'homme dans 130 des quelque 170 Etats du globe ;
- les 40 conflits armés qui se déroulent actuellement dans le monde et le fait que les populations civiles représentent actuellement 90 % des victimes ; le conflit entre l'Irak et l'Iran a à lui seul tué ou blessé plus d'un million de personnes.
- le chiffre, évalué à 600 millions, de ceux qui souffriront de malnutrition en l'an 2000 ; les modifications écologiques les contraindront à se déplacer ;
- la croissance rapide de la population urbaine dans le monde du fait des migrations internes : dans quelques décennies, la moitié de la population urbaine mondiale dans des villes de plus d'un million d'habitants ; le nombre de villes de plus de 5 millions d'habitants doublera en 15 ans, passant de 23 actuellement à 50 mégapoles en l'an 2000 ;

- l'expansion rapide des échanges internationaux et des communications à bon marché entre les continents facilitera de plus en plus les migrations et les voyages intercontinentaux.

La question est maintenant de savoir quelle conclusion les gouvernements d'Europe occidentale devraient tirer de ces perspectives pour leur politique en matière de migration et de développement et quelles mesures il convient de prendre.

2.6. Répercussions pour les politiques des Gouvernements européens

Les conférences de 1980 et 1983 étaient centrées sur la situation sociale et culturelle des immigrants en Europe et sur ce que les Gouvernements pourraient faire pour améliorer leur statut et celui de leurs enfants. Ce n'était que naturel étant donné le mandat général du Conseil de l'Europe et étant donné la situation caractérisée par l'interruption soudaine de forts courants migratoires. L'avenir des immigrants et non celui des migrations était le point central pour les deux conférences.

C'est ce que traduisent également les conclusions de ces deux conférences prenant pour point de départ la stabilisation des populations étrangères et leurs perspectives d'emploi dans les pays d'immigration. La Conférence de Rome, toutefois, s'est vivement préoccupée de la question des migrations clandestines "qui ont pris des proportions de plus en plus alarmantes". La Conférence "a souligné que la cause véritable de l'immigration clandestine ainsi que d'autres phénomènes migratoires tient au déséquilibre économique entre pays d'émigration et d'immigration : d'où la nécessité d'un effort soutenu en faveur du développement des pays d'origine dans le cadre de la coopération Nord-Sud à un niveau planétaire. Il a néanmoins été reconnu qu'un tel effort ne pourrait produire des résultats qu'à long terme ; entre-temps, il n'y a pas de solution autre que des mesures urgentes pour prévenir et éliminer les migrations illégales".

Cette citation du communiqué du Président de la Conférence de Rome n'a rien perdu aujourd'hui de son actualité, au contraire. La brève présentation qui vient d'être donnée de l'évolution des pressions et des flux migratoires montre que pour ce qui est de l'immigration incontrôlée, les tendances de 1983 sont plus fortes aujourd'hui et le seront encore demain.

Nous savons par ailleurs que ces tendances réagissent de moins en moins en moins aux modifications de la situation des marchés de l'emploi dans les pays économiquement développés. Les chômeurs enregistrés dans les Etats membres de l'OCDE étaient au total 31 millions en 1986, et le taux de chômage moyen en Europe atteignait 11,0 %. Le chômage en Europe est actuellement considérablement plus élevé qu'il ne l'était au début des années 80.

Par ailleurs, l'Europe a déjà connu des migrations de grande envergure qui n'ont pas peu contribué au dynamisme et au développement de ce continent. Le chiffre actuel d'une vingtaine de millions d'immigrants vivant en Europe doit être comparé aux 40 millions qui sont partis pour l'Amérique, aux dizaines de millions qui sont revenus, aux dix millions de travailleurs migrants en Europe avant la première guerre mondiale, aux dix millions de personnes déplacées après la deuxième guerre, dont 7 millions quittèrent le continent. Tout cela au cours d'un même siècle.

La perspective d'un afflux de populations du tiers monde devrait inciter les pays européens à approfondir leur réflexion sur les moyens de mettre en oeuvre la déclaration de 1983 où il était question "d'un effort soutenu en faveur du développement des pays d'origine". Un certain progrès a effectivement été enregistré au niveau européen dans ce domaine depuis la Conférence de Rome. Une analyse démographique a été entreprise au sein du Conseil de l'Europe, de l'OCDE et des Nations Unies en vue d'évaluer les pressions démographiques sur le plan mondial et leurs implications pour l'Europe. Le lien entre l'aide aux réfugiés dans les pays du tiers monde et l'aide au développement a été exploré lors d'un certain nombre de réunions du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés. Face à la rapide augmentation du nombre de demandeurs d'asile, la coopération entre les pays européens a été renforcée aussi bien dans le cadre du Conseil de l'Europe (CAHAR) et du Haut Commissariat des Nations Unies (consultations européennes de 1986) qu'entre les principaux pays cibles (consultations officieuses à Stockholm, La Haye et Berne). Une question qui a beaucoup retenu l'intérêt lors de toutes ces réunions a été celle de savoir ce qui pourrait être fait pour renforcer les mesures multilatérales en faveur de divers groupes de population vivant dans un certain nombre de régions situées hors d'Europe, afin d'améliorer leur situation de manière à ce qu'ils ne soient pas contraints à les quitter. Et enfin, une grande conférence de l'OCDE en mai 1986 était consacrée aux liens entre la coopération économique et les options autres que les migrations à l'échelle mondiale.

Les tendances migratoires actuelles semblent toutefois si puissantes que les pays européens devraient réfléchir aux moyens de mener de manière plus cohérente des tentatives telles que celles que nous venons de mentionner. Les grandes migrations intercontinentales ne sont toutefois pas une solution aux futurs problèmes mondiaux. Le principal problème tient à l'absence de concepts communs et de stratégies communes en ce qui concerne la manière de traiter les causes profondes des migrations du tiers monde, conceptions qui seraient partagées par les organisations multilatérales concernées (OIT, PNUD, HRNUC, CIM, OCDE et les organisations européennes intéressées).

Autre question à explorer plus avant : l'idée d'une mise en place progressive de zones de libre circulation de la main-d'oeuvre dans diverses régions du monde. L'élargissement de la Communauté européenne de manière à couvrir de vastes secteurs de l'Europe méridionale est particulièrement encourageant à cet égard.

Il est évident que le Conseil de l'Europe a un rôle à jouer dès lors qu'il s'agit d'approfondir le débat général sur des questions de cet ordre. Certaines missions lui sont également dévolues en ce qui concerne la coopération européenne dans la recherche des moyens de lutter contre les migrations clandestines et de coordonner les politiques à l'égard des réfugiés. Mais, pour ce qui est du traitement des causes profondes, la responsabilité incombe au premier chef aux organisations travaillant au niveau mondial.

En conclusion, les gouvernements européens doivent à l'avenir travailler plus efficacement ensemble à trouver des solutions évitant les migrations intercontinentales.

3. LA SITUATION DES EMIGRANTS DANS NOS SOCIÉTÉS

3.1. Contexte général

Dans la partie nord de l'Europe (Belgique, France, Allemagne Fédérale, Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède et Suisse), entre 1950 et 1980, la population migrante (définie ici comme le nombre de résidents étrangers, sauf dans le cas du Royaume-Uni où la population d'immigrants est définie comme étant constituée par les personnes nées à l'étranger), a triplé, passant de 5,1 à 15,8 millions. (12) La population étrangère dans les grands pays d'immigration représente actuellement 8 % environ de la population totale.

Croissance de la population immigrante en Europe (1950-1980)

	1950	1960	1970	1975	1980
Total (en millions)	5,1	6,9	12,6	15,1	15,8
% de la population totale	3,1	4,3	6,9	7,7	7,9

En 1980 la part de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni était de 70 % du total de la population immigrante en Europe :

Répartition des immigrants en Europe (1980)

	Millions	%
France	4,2	26,6
Allemagne	4,4	27,7
Royaume-Uni	4,5	28,7
Autres pays d'immigration	2,7	17,0
Total	15,8	100,0

Près de la moitié de la population d'immigrants est d'origine non européenne et tous les autres continents du globe y sont représentés. Les Maghrébins toutefois constituent le quart de la population non européenne et des immigrants provenant du sous-continent indien un sixième. Les Turcs forment le plus grand groupe ethnique originaire d'Europe méridionale.

Origine géographique des immigrants en Europe (1980)

	Millions	%
Europe méridionale	6,8	41,5
dont Turquie	2,0	
Italie	1,9	
Portugal	1,0	
Autres pays européens	2,4	14,7
dont Irlande	0,9	
Maghreb	1,7	10,5
dont Algérie	0,8	
Sous-continent indien	1,0	6,1
Caraïbes	0,5	3,0
Autres	4,0	24,0
	<hr/>	<hr/>
	16,4	100,0

Dans d'autres pays, le nombre des étrangers a baissé ces dernières années. Il ne faut toutefois pas oublier que le chiffre de la population étrangère est le résultat net d'un certain nombre de facteurs démographiques (départs, arrivées, naissances, décès, naturalisations, etc.). En prenant pour exemple la France, l'Allemagne, la Suède et la Suisse, on constate que le total de la population étrangère a diminué entre 1982 et 1984 dans deux de ces pays et est restée stable dans les deux autres. Mais pendant cette même période 326 000 immigrants ont été naturalisés dans ces quatre pays. On peut donc dire d'une manière générale que la population d'immigrants dans les principaux pays d'accueil est restée stable ou même a augmenté malgré les départs. Il ne faut pas oublier non plus que la population migrante en Europe s'enrichit tous les ans de quelque 400 000 naissances chez les migrants (étrangers et ressortissants du pays de naissance confondus) :

Facteurs de croissance de la population étrangère (en millier)

	Population étrangères		Arrivées 1982-84	Départs 1982-84	Naissances (estimations) 1982-84	Naturalisations 1982-84
	1982	1984				
France	3 660	3 680	103	-	150	124
Allemagne	4 770	4 360	917	1 403	150	118 (1)
Suède	405	390	74	52	18	59
Suisse	910	930	192	180	32	25
TOTAL	9 746	9 360	1 286	1 635	350	326

(1) y compris les immigrants d'origine allemande

La grande majorité des résidents étrangers vit dans les pays d'immigration depuis maintenant plus de dix ans. Dans le cas de l'Allemagne, la durée moyenne de résidence a augmenté notablement au cours des dix dernières années. (13) En 1977, un quart (23,7 %) des étrangers vivaient en Allemagne depuis plus de dix ans, cette proportion était de 42,8 % en 1981 et de 57,4 % en 1984.

Résidents étrangers qui en 1984-85 vivaient depuis plus de dix ans dans les pays d'immigratin (%)

Pays d'origine	France	Allemagne	Suède
Algérie	87,0	-	23,0
Grèce	-	75,3	58,0
Italie	93,5	64,1	68,4
Maroc	72,0	-	28,2
Portugal	90,0	68,5	51,4
Espagne	95,0	83,1	44,7
Tunisie	78,0	-	15,0
Turquie	59,0	50,8	33,0
Yougoslavie	-	74,3	76,6
Ensemble des étrangers	-	57,4	51,2

Sur la base des chiffres présentés dans ce chapitre, trois constatations s'imposent :

- la population migrante en Europe a augmenté de plus de 3 millions depuis 1970 ;
- la part de cette population provenant de pays non européens représente près de 40 % et cette proportion tend à augmenter ;
- 80 % environ des immigrants vivent depuis plus de 10 ans dans les pays d'accueil ; ils doivent donc être considérés comme faisant partie de manière permanente de la population de ces pays.

3.2. Persistance des difficultés sur le marché du travail

L'afflux de travailleurs étrangers dans les années 60 a été provoqué par une pénurie de main-d'oeuvre dans certains secteurs et certaines catégories professionnelles. Cette "importation" de travailleurs a en fait eu pour résultat de préserver la structure sociale des emplois, ce qui à son tour a contribué à inciter les autochtones à quitter ces emplois (pas nécessairement mal payés), essentiellement dans l'industrie et les services.

D'où l'instauration d'un débat sur l'apparition d'un "marché parallèle de l'emploi" : l'un pour les travailleurs indigènes avec des emplois au niveau de salaire en augmentation et des conditions de travail progressivement améliorées et l'autre destiné aux migrants et à certaines catégories de la main-d'oeuvre nationale, pour les travaux souvent pénibles ou sales, dépourvus de prestige social.

La situation actuelle des étrangers sur le marché du travail en Europe occidentale ne vient pas démentir cette impression. (14) Il est vrai qu'il y a eu (surtout chez les femmes) un passage de l'industrie aux services et une certaine promotion à des emplois non manuels ou à des postes demandant une main-d'oeuvre qualifiée. Mais les caractéristiques générales des années 70 restent valables aujourd'hui : la concentration dans l'industrie et le bâtiment, un statut socio-économique inférieur et un chômage important caractérisent la situation des immigrants sur le marché de l'emploi au milieu des années 80. Pour citer un des chercheurs travaillant dans ce domaine : "au cours de la période de migration massive de la main-d'oeuvre cette situation défavorisée pouvait s'expliquer en partie par l'absence de formation et d'expérience professionnelles et par l'ancienneté des travailleurs indigènes. Ces arguments ne sont plus convaincants plus d'une décennie après le coup de frein à la première migration". (15)

Ce qui précède peut être illustré par les indicateurs suivants fondés sur des chiffres moyens concernant la situation en Belgique, en France, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Suède et en Suisse (la situation de l'emploi des étrangers en Suisse diffère fortement de ce qui se passe dans les autres pays et la Suisse est incluse de manière à donner une image de la moyenne européenne qui ne soit pas trop négative). De 1960 à 1984, l'effectif total de la main-d'oeuvre est passé de 58,4 à 69,1 millions dans ces pays (pris ensemble) et celui de la main-d'oeuvre étrangère de 2,5 à 4,8 millions, augmentation proportionnellement beaucoup plus forte dans le

cas des étrangers. Jusque vers la moitié des années 70, le taux d'activité des étrangers dépassait celui de l'ensemble de la main-d'oeuvre, mais depuis le taux d'activité des étrangers est plus faible. Le chômage des étrangers a notablement augmenté et près de 15 % des travailleurs étrangers sont sans emploi. Ils représentent plus de 11 % du chômage total, mais seulement 7 % de la main d'oeuvre. Cette sur-représentation des immigrants parmi les chômeurs a peu varié depuis le début de la crise économique, au milieu des années 70 :

Indicateurs de l'emploi des étrangers dans six pays (1960-1974)

	1960	1970	1974	1981	1984
Main-d'oeuvre totale (en millions)	58,4	63,9	65,6	68,3	69,1
Main-d'oeuvre étrangère (en millions)	2,5	4,5	5,6	5,0	4,8
% de main-d'oeuvre étrangère dans la main-d'oeuvre totale	4,3	6,8	8,5	7,3	7,0
Taux d'activité général (%)	-	67,5	65,9	63,6	62,0
Taux d'activité de la main-d'oeuvre étrangère (%)	67,2	69,1	-	62,5	-
Nombre total de chômeurs (milliers)	-	0,8	1,1	5,0	6,1
Etranger sans emploi (milliers)	-	-	0,1	0,5	0,7
Travailleurs étrangers dans l'ensemble des chômeurs (%)	-	-	13,0	9,1	11,3
Chômeurs dans le total des travailleurs étrangers (%)	-	-	2,7	9,2	14,3

Un glissement de la main-d'oeuvre étrangère de l'industrie vers les services s'est effectivement opéré. (16) Le nombre total des travailleurs méditerranéens en France, en Allemagne et aux Pays-Bas employés dans les services a augmenté de 11 % entre 1970 et 1983, mais jusqu'à 67 % de la main-d'oeuvre méditerranéenne (Algérie, Grèce, Italie, Maroc, Portugal, Espagne, Tunisie, Turquie et Yougoslavie) travaillent dans l'industrie, contre 38 % de la main-d'oeuvre prise dans son ensemble :

Total des travailleurs méditerranéens employés en France, en Allemagne et aux Pays-Bas par secteurs d'emploi en 1970 et 1983 (%)

	1970	1983	Total main-d'oeuvre en 1983
Agriculture	4,7	2,7	6,7
Industrie	76,4	67,2	37,6
Services	18,9	30,1	55,7
Total	100,0	100,0	100,0

Il est tout à fait clair, toutefois, que nombres de pays, l'Allemagne notamment, sont en mesure de signaler une amélioration considérable de la situation de l'emploi des étrangers. Au début de 1986, plus 90 % de tous les travailleurs étrangers employés en Allemagne étaient libre de prendre un emploi quelconque sur le marché du travail de la RFA ; 40 % du total ds travailleurs étrangers avaient un meilleur emploi que lors de leur arrivée sur le marché du travail.

Il est donc vrai qu'une plus grande partie de la main-d'oeuvre étrangère en Europe appartient désormais à la catégorie des travailleurs qualifiés. Mais cette ascension" est lente. (17)

Statut professionnel des travailleurs étrangers en Allemagne en 1980 et 1985 (%)

	1980	1985
Travailleurs non qualifiés	28,5	29,0
Travailleurs qualifiés	40,2	36,4
Qualification supérieure	31,3	34,6
Total	100,0	100,0

De nombreuses raisons expliquent la lenteur de la promotion professionnelle des travailleurs étrangers. L'une d'entre elles tient au problème de la langue. Dans ce domaine, des enquêtes allemandes indiquent une amélioration. Le pourcentage de travailleurs étrangers ne connaissant pas l'allemand a baissé, passant de 21 % en 1980 à 14 % en 1985. Au milieu des années 70 environ, 110 000 migrants adultes suivaient des cours de langues en France et en Allemagne (chiffre annuel pour les deux pays pris ensemble). Actuellement le chiffre annuel est de 75 000 pour l'Allemagne et de 35 000 pour la France.

Une autre raison de la lenteur de la promotion professionnelle réside dans l'insuffisance des programmes de formation professionnelle. Dans le cas des jeunes migrants, un progrès considérable a pu être enregistré dans ce domaine depuis la Conférence ministérielle de 1983 (voir plus bas). Mais pour la masse de travailleurs étrangers il n'y a pas eu de grand progrès. D'après les évaluations, les étrangers ne constituent que 10 % envrion des 300 000 travailleurs qui, en Allemagne, suivent chaque année des stages professionnels. En France, les étrangers représentent 17 % (soit 15 000) des 90 000 bénéficiaires de ce type de formation. On peut comparer ces chiffres aux chiffres correspondants pour le début des années 70, époque à laquelle 15 000 travailleurs étrangers en Allemagne et 25 000 en France recevaient une formation professionnelle. Cette évolution relativement lente se reflète également dans le tableau suivant :

Participation aux stages de formation professionnelle en Allemagne (%)

Année	Etrangers	
	Hommes	Femmes
1968	7	6
1985	12	6

3.3. Enfants et adolescents - Quel avenir ?

L'un des thèmes les plus importants traités lors des deux précédentes Conférences ministérielles était "l'émergence de la deuxième génération", c'est-à-dire le nombre croissant d'enfants d'immigrants et les difficultés qu'ils rencontrent à l'école comme au niveau de l'intégration culturelle ou de l'insertion sur le marché du travail. Les 7 millions d'enfants de migrants représentent 10 % des près de 70 millions de 0 à 20 ans vivant dans les grands pays européens d'immigration (Autriche, Belgique, Suède, Suisse et Royaume-Uni). (18)

Pour la moitié environ ils sont nés dans ces pays, l'autre moitié ayant immigré avec les parents. Près de 30 % d'entre eux sont issus de mariages mixtes. Cette population de "migrants de la deuxième génération" s'accroît tous les ans de quelque 0,4 million d'enfants nés dans les principaux pays les plus jeunes dans les pays du centre et du nord de l'Europe sera d'origine "migrante" (première, deuxième ou troisième génération) dans 15-20 ans. Dans le même temps, le nombre de naissances indigènes diminue. Les études démographiques montrent que la population totale dans le groupe d'âge 0-24 diminuerait d'un coup si la population de résidents étrangers avait la même structure d'âge que la population nationale. Dans un contexte général de population vieillissante, l'élément étranger joue ainsi un rôle important de contrepois capable de ralentir la tendance au vieillissement, mais non pas toutefois de la renverser. Il n'est pas exagéré de dire que l'avenir que les pays d'accueil offrent aux enfants des immigrants influera sur l'avenir de l'Europe toute entière.

La proportion d'enfants étrangers dans la population scolaire totale (niveaux préscolaire, élémentaire et secondaire) dans les grands pays d'immigration a augmenté considérablement depuis le milieu des années 70. On observe simultanément un déclin de la population scolaire nationale. (19) En Allemagne, par exemple, on a enregistré en 1974 et 1983 une augmentation de 95 % de la population scolaire étrangère tandis que la population scolaire totale diminuait de 9 % :

Evolution de la proportion d'enfants étrangers dans les populations scolaires de l'année scolaire 1974/75 à 1982/83 (%)

	Evolution de la population scolaire totale	Par nationalité	
		Nationaux	Etrangers
Belgique	- 6,8	- 9,6	+ 20,2
France	- 1,9	- 3,1	+ 13,5
Allemagne	- 5,8	- 9,4	+ 95,3
Luxembourg	- 8,8	- 17,7	+ 22,2
Pays-Bas	- 4,3	- 5,9	+ 67,5
Suisse	- 3,1	- 3,6	- 0,4

La situation générale de la deuxième génération est caractérisée par un certain nombre de handicaps. Sur une période de dix ans, il ne semble pas que leur situation se soit beaucoup améliorée, en dépit d'une nette volonté des gouvernements depuis quelques années de prendre des mesures spéciales en leur faveur ou de renforcer ces mesures.

L'élément crucial à cet égard est le type d'éducation qui leur est offert. L'une des plus graves difficultés tient au fait qu'il y a 5-10 ans dans les pays d'accueil un grand nombre d'enfants d'âge scolaire n'étaient pas, pour diverses raisons, scolarisés, ou fréquentaient l'école très irrégulièrement. Dans ce domaine on note une amélioration, toutefois, parmi ceux qui ont une scolarité régulière, le taux d'échec est plus élevé que le taux moyen. Pour prendre l'exemple de l'Allemagne, 49 % des jeunes migrants en 1985 ont terminé leur scolarité sans obtenir de certificat de fin d'études, le chiffre correspondant pour 1980 étant de 54 %. De plus, les étrangers sont sur-représentés dans les filières d'éducation offertes aux enfants qui sont défavorisés sur le plan éducatif. Ils constituent en moyenne un tiers des élèves de l'enseignement spécial dans les pays d'immigration, mais un cinquième seulement de la population scolaire totale et cette sur-représentation persiste au fil des années sans amélioration apparente.

Les jeunes migrants sont proportionnellement moins nombreux que les autres enfants à poursuivre des études au-delà de la scolarité obligatoire. L'une des raisons en est évidemment que de nombreux enfants n'obtiennent pas de certificats à l'issue de la scolarité obligatoire. Lorsqu'ils vont au-delà, c'est le plus généralement dans les cycles de formation les plus courts, moins souvent dans les cycles longs donnant la formation générale nécessaire à la poursuite des études. C'est ainsi que les élèves étrangers sont toujours plus nombreux dans les classes donnant une formation professionnelle (en Belgique par exemple les étrangers forment 3,3 % du cycle long et 8,5 % du cycle court). C'est seulement dans une mesure très limitée qu'ils entreprennent des études supérieures (1 % des jeunes immigrants en Allemagne ont obtenu un diplôme universitaire).

Les procédures de sélection négatives mentionnées ici ne sont pas dans l'ensemble le résultat d'un choix des enfants eux-mêmes (ou de leurs parents) mais "d'un processus de tri qui, par degrés, leur ferme l'accès aux filières prestigieuses, c'est-à-dire à celles qui donnent une bonne éducation générale". (20) D'où leur vulnérabilité sur le marché du travail à une époque où le nombre des emplois non qualifiés dans l'industrie régresse, en pleine révolution technologique. Ces jeunes sont en fait plus mal placés que leur parents pour la recherche d'un emploi. Ils ne peuvent pas même reprendre leurs emplois socialement déconsidérés qu'occupaient leurs parents - reproduction des schémas professionnels qui est elle-même un mal - étant donné que ces emplois sont en voie de disparition.

C'est ce que montrent clairement les statistiques du chômage. En Allemagne, 15 % des jeunes étrangers étaient sans emploi en 1986. Dans les pays pour lesquels il existe des statistiques comparables, les taux du chômage des jeunes étrangers sont de deux à quatre fois plus élevés que ceux du chômage des jeunes en général :

Chômage des jeunes étrangers en France et en Suède en 1984 (%)

	15-19 ans	20-24 ans
France	41,2	27,3
Suède	8,7	11,0

Il faut reconnaître, par ailleurs, qu'aucune autre question touchant l'intégration des immigrants dans nos sociétés n'a bénéficié d'une priorité aussi élevée que "le problème de la deuxième génération". Tous les pays d'accueil se sont lancés dans divers programmes spéciaux afin de tenter de réajuster les tendances actuelles. Les programmes pour l'emploi des jeunes tels que le YOP britannique (Youth Opportunities Programme) et le Programme suédois des équipes de jeunes de 1984 sont dans une large mesure axés sur les jeunes immigrants. Dans certains pays comme la France et l'Allemagne, de vastes programmes en faveur des jeunes immigrants ont été mis sur pied. Le Gouvernement français a lancé une série de mesures de ce type en 1984 (législation sur la formation des immigrants et accord FAS-FNE). Le programme MBSE allemand (Massnahmen zur Berufsvorbereitung und sozialen Eingliederung) a été lancé dès le début de 1980. Une étude de l'Office allemand du travail (Bundesanstalt für Arbeit) indique que 35 % des jeunes trouvent un emploi à l'issue de leur formation MBSE et 15 % une place d'apprentissage. Dans ce pays, le nombre total de jeunes étrangers ainsi formés se trouvant sur le marché du travail s'élève actuellement à 49 000.

Mais, compte tenu des perspectives d'avenir, les mesures de ce type sont-elles suffisantes ?

3.4. Vers la participation politique

Vue dans une perspective à long terme une partie importante de la population migrante, de plus en plus nombreuse en Europe, est désormais bien intégrée dans les sociétés des pays d'accueil. La grande majorité vit dans ces nouveaux pays de résidence depuis plus de 10-15 ans. Les compétences linguistiques des migrants se sont améliorées, de même que leurs conditions de logement et leur situation matérielle en général (bien que de nouveaux problèmes se posent dans le domaine de l'emploi. Ils paient des impôts et contribuent au développement économique.

En dépit de cette nette tendance à l'intégration économique, sociale et culturelle, ils sont dans une large mesure privés des droits qui caractérisent traditionnellement la démocratie politique. L'une des raisons pour lesquelles le processus d'intégration n'a pas été plus rapide tient à l'absence générale de prise en compte au plan politique des revendications des immigrants du fait de leur accès limité aux droits démocratiques. L'extension de ces droits serait non seulement une manifestation très attendue du fonctionnement de la démocratie (comme lorsqu'au début de ce siècle les droits politiques ont été accordés aux femmes), mais aussi un moyen de parvenir à une intégration sociale plus complète.

Dans quelle mesure les immigrants participent-ils au dialogue démocratique et une évolution s'est-elle dessinée au cours des dix dernières années ? (21)

Tout d'abord les résidents étrangers dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en général sont en pratique couverts par les libertés constitutionnelles d'opinion, de réunion et d'association, du moins pour ce qui est des activités politiques ordinaires au niveau local. Toutefois, seules les constitutions de zone Etats membres du Conseil de l'Europe pourraient être interprétées comme étendant explicitement ces droits fondamentaux aux étrangers. Six de ces pays sont de grands pays d'immigration et deux d'entre eux (la Suède et la France) ont apporté des amendements dans ce sens au cours des dix dernières années (il s'agissait pour la France des droits des associations d'immigrants).

Les étrangers dans les Etats membres ont généralement le droit d'adhérer à des partis politiques (sauf en Espagne et en Turquie) et la plupart des partis font effectivement bon accueil aux étrangers. Encore deux partis en Suisse, un aux Pays-Bas et deux en Allemagne n'admettent pas de ressortissants étrangers. Le taux de participation des étrangers reste toutefois généralement très bas (pour prendre l'exemple de l'Allemagne, moins de 1 % des membres du SPD et 0,02 % de ceux de la CDU sont étrangers).

L'une des raisons de la faiblesse de la participation aux activités des partis est évidemment que les étrangers ne peuvent participer aux élections ni être élus. Mais l'idée d'accorder le droit de vote au niveau local aux résidents étrangers gagne du terrain depuis dix ans. Avant que cette question ne soit soulevée en 1974 par les pays nordiques, seuls les étrangers du canton de Neuchâtel en Suisse, "les sujets britanniques" et les citoyens irlandais en Grande-Bretagne ainsi que les étrangers en Irlande (depuis 1963) avaient ce droit. L'initiative nordique a abouti à l'instauration en 1976 d'un droit de vote général pour les étrangers résidant en Suède depuis trois ans, suivie par des dispositions analogues au Danemark en 1981 et en Norvège en 1983. Les Pays-Bas ont adopté un système du même type en 1984. L'Espagne a récemment approuvé l'octroi aux étrangers du droit de vote au niveau local et deux projets étaient examinés par les ministres européens responsables de l'Administration locale à l'automne 1987 : ces deux projets exigeaient une période de résidence de douze ans comme condition préalable à l'obtention du droit de vote. Mais les Ministres ne sont pas parvenus à un accord et n'ont adopté aucune de ces solutions et on renvoyé au Comité des Ministres l'ensemble de la question du droit de vote aux élections municipales.

Vu dans une perspective à long terme, l'actuelle évolution vers l'octroi du droit de vote aux élections locales est encourageante : six pays d'immigration ont déjà accordé ce droit sous une forme ou sous une autre et d'autres envisagent (ou discutent) des solutions analogues.

Pour ce qui est de la participation des étrangers aux élections nationales, aucun pays européen ne l'a encore acceptée (ce qui est compréhensible). Même en Suède, où cette question a été étudiée en 1983-84, l'idée a été rejetée en 1985.

En résumé, les immigrants jouissent de la plupart des droits constitutionnels, peuvent avoir une activité politique (ce qui n'était pas le cas il y a quelques décennies), se voient de plus en plus reconnaître le droit de vote aux élections locales, mais ne peuvent participer aux élections nationales qui sont plus importantes.

Droits civiques des étrangers

	Egalité explicitement reconnue par la Constitution	Participation aux élections	Participation aux élections locales
Autriche		Non	Non
Belgique		Non	Non (projet de loi en 1979)
Danemark	Oui	Non	En 1981 tous les étrangers
France	Oui	Non	Non
Allemagne		Non	Non
Pays-Bas	Oui	Non	En 1984 tous les étrangers
Norvège	Oui	Non	En 1983 tous les étrangers
Suède	Oui	Non	En 1976 tous les étrangers
Suisse		Non	Dans un canton depuis 1849 Dans un canton depuis 1980
Royaume-Uni	Oui	Immigrants irlandais et du Commonwealth	Comme pour les élections nationales

Comment surmonter cette dualité : accès aux droits constitutionnels en général et nonaccès aux droits publiques ? Plus l'importante population d'immigrants en Europe est intégrée socialement, plus grand est le dilemme pour les démocraties européennes. Il n'y aurait qu'une seule issue : l'octroi de la plénitude des droits par le biais de celui de la citoyenneté. Où en est-on dans ce domaine ?

Depuis 1975, 1,2 million d'immigrants environ ont été naturalisés en Europe occidentale (par comparaison : 1,6 million pendant la même période pour les seuls Etats-Unis). Le total actuel des naturalisations dans les pays d'immigration est passé de quelque 100 000 dans la deuxième moitié des années 70 à 150 000 environ dans la première moitié des années 80 (à l'exclusion du Royaume-Uni). Les conditions de la naturalisation varient fortement d'un pays à l'autre, mais d'une manière générale la tendance est à la libéralisation, particulièrement pour les enfants et les jeunes. A la suite de la Résolution du Conseil de l'Europe en 1977 recommandant aux Gouvernements des Etats membres d'accorder la nationalité aux enfants nés dans le pays, un certain nombre d'Etats ont modifié leur législation.

C'est la France qui a le chiffre annuel de naturalisation le plus élevé d'Europe (les naturalisations et acquisitions de la nationalité par déclaration se montent à plus de 50 000 par an, plus 70 000 acquisitions automatiques) suivie par l'Allemagne et la Suède. Les chiffres pour l'Allemagne comprennent toutefois, par exemple, des personnes venues de la République Démocratique pour s'installer en République Fédérale ; le nombre de Turcs auxquels la nationalité allemande a été accordée en 1984 s'élevait à 1 100. Par rapport à l'effectif de la population étrangère, le taux de naturalisation est élevé en Suède, aux Pays-Bas et en France. Au regard toutefois de la population totale, la Suisse (bien que les conditions de naturalisation y soient encore les plus strictes en Europe occidentale) a un taux de naturalisation assez élevé :

Naturalisation dans les grands pays d'immigration

	Nombre d'années requis	1975	1985	Moyenne annuelle 1975-84	Naturalisation 1975-84	
					en % de la population étrangère	en % de la population totale
France	5	41 400	35 600	47 000	12,7	0,9
Allemagne	10	24 900	39 000	28 000	6,0	0,5
Pays-Bas	5	3 900	8 700	10 000	18,6	0,7
Suède	5	16 700	21 800	20 000	10,4	2,4
Suisse	12	10 500	13 700	10 000	10,4	1,5

Mais pourquoi les immigrants en Europe ne recourent-ils pas aux procédures de naturalisation existantes pour parvenir à la participation, comme c'est le cas dans les grands pays d'immigration d'outre-mer ? En Europe occidentale, la population étrangère résidente compte quelque 16 millions de personnes, dont 7 millions de plus de 20 ans et près de 6 millions installés depuis plus de 10 ans, c'est-à-dire remplissant les conditions de naturalisation. Plusieurs raisons expliquent que la naturalisation ne les intéresse pas. Même si le rêve du retour ne s'est pas encore matérialisé, beaucoup gardent l'espoir. Les bénéfices de la naturalisation (garantie contre la menace d'expulsion ; influence politique) sont atténués par l'existence du droit à la sécurité sociale dans les pays d'accueil et dans les pays d'origine. Plusieurs exigent la renonciation à la citoyenneté antérieure pour obtenir la nouvelle, ce qui implique des pertes non seulement sur le plan affectif, mais aussi sur le plan matériel (perte du droit à la propriété dans le pays d'origine, etc.).

C'est dans ce contexte que les pays membres du Conseil de l'Europe ont commencé à étudier l'idée d'autoriser la double nationalité dans une mesure plus large que précédemment. La Convention du Conseil de l'Europe, de 1963, sur la réduction des cas de pluralité de nationalité n'a été ratifiée que par dix pays (au nombre desquels ne figure aucun des pays méditerranéens), et son application varie considérablement et la réduction visée n'a pas été obtenue. Au contraire, le nombre des immigrants possédant une double nationalité a augmenté sensiblement (atteignant probablement un total de 3 à 4 millions en Europe occidentale en 1985) à la suite, pour une bonne part, de la Résolution de 1977 mentionnée plus haut. Il faut à l'évidence trouver une réponse juridique adaptée à la situation nouvelle et il y a là un important domaine de coopération européenne. Des politiques plus libérales en matière de naturalisation pourraient résoudre l'actuel dilemme de la démocratie européenne.

Il est vrai qu'il existe des modes d'influence politique autres que le vote. Des conseils consultatifs de migrants ont été créés dans un certain nombre de collectivités locales en Europe (il existait 25 de ces conseils en 1973 et quelque 120 en 1980). Des organes centraux de même type, représentant les principaux groupes d'immigrants ont été récemment créés dans un certain nombre de pays : en France, le Conseil National des Populations Immigrés (CNPI) a été créé en 1984. Aux Pays-Bas un certain nombre de conseils coopératifs des minorités ont été formés en 1985, et il existe en Suède depuis 1980 un Conseil pour les affaires concernant les immigrants. Les ministres compétents assistent aux réunions de ces trois organes, leur conférant ainsi une dignité politique considérable.

Les associations d'immigrants en Europe (qui comptent un total de 2 millions de membres, y compris le Royaume-Uni) bénéficient d'un appui financier des gouvernements dans un certain nombre de pays : Danemark, France, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Suède et Royaume-Uni. En France, 256 millions de francs sont été alloués par le FAS à des activités socio-culturelles, et l'aide annuelle totale du gouvernement aux associations d'immigrés en Suède atteint un montant équivalent à 20 millions de francs français.

Enfin, la participation syndicale des immigrants en Europe occidentale s'est développée au cours des années 80 et il n'existe plus d'obstacles juridiques à la détention de responsabilités syndicales :

Syndicalisation des travailleurs étrangers (estimation, %)

	France	Allemagne	Suède	Suisse
Etrangers	18	44	95	25
Nationaux	23	43	95	40

Mais la grande question de la participation politique institutionnalisée n'est toujours pas résolue.

3.5. La menace de la xénophobie

Le sentiment général dans tous les pays d'immigration d'Europe occidentale est que les tendances à l'hostilité envers les immigrants pourraient s'être accentuées ces dernières années. Les représentants des différents groupes ethniques concernés affirment que tel est bien le cas. Les media signalent avec une fréquence accrue des cas d'agressions aux motivations raciales visant des individus isolés. Il semble que l'on assiste, de plus, en Europe occidentale, à une certaine résurgence des partis d'extrême droite, s'appuyant sur une propagande anti-immigrants dans l'opinion.

Jusqu'où peuvent aller ces tendances alarmantes ? Pourquoi apparaissent-elles dans la conjoncture actuelle ? Que pourrait-on faire pour les contrecarrer efficacement ? Ces questions préoccupent les hommes politiques et de vastes secteurs de l'opinion dans tous les pays concernés. (22)

Il est virtuellement impossible d'établir de manière scientifique si ces tendances inquiétantes progressent véritablement ou si elles sont limitées dans le temps. Les résultats de sondages d'opinion dans les différents pays, insuffisants quantitativement, ne sont pas comparables ni objectifs. Cela tient visiblement à la matière elle-même, s'agissant de phénomènes éminemment subjectifs.

Quelques exemples illustreront notre propos. En Grande-Bretagne, en 1958, un sondage donnait 37 % de la population comme enclins aux préjugés, et en 1984, 1/3 des personnes interrogées se déclaraient elles-mêmes non exemptes de préjugés. Ce dernier sondage indiquait que 40 % de la population pensaient que les préjugés raciaux iraient en s'accroissant dans la deuxième partie de la décennie. Un chercheur britannique a noté une multiplication par deux du nombre de sympathisants

du Front National dans les Midlands Ouest entre 1980 et 1984. Par ailleurs, une vaste étude comparative menée en Suède en 1969 et répétée en 1981 indiquait que le nombre de personnes exprimant une animosité à l'égard des étrangers était tombé de 73 à 43 %. En France, un sondage de 1976 indiquait que 65 % des ouvriers parisiens éprouvaient de la haine à l'égard des arabes ; en 1984, une enquête parmi les immigrants indiquait que 45 % d'entre eux étaient convaincus que les tendances racistes étaient plus fortes en France que précédemment. Ces chiffres, même s'ils ne sont pas du tout comparables, révèlent l'existence d'un degré considérable de xénophobie.

Il en est de même de la fréquence croissante des manifestations de violence raciste contre les immigrants en France, aussi bien qu'en Allemagne et dans les autres pays. Les meurtres de caractère raciste semblent avoir augmenté (au moins 5-10 cas en France en 1985). Des rixes éclatent régulièrement en Grande-Bretagne et divers autres types d'incidents révélateurs d'oppositions ethniques sont signalés dans tous les pays concernés.

Il est également vrai que les élucubrations racistes des organisations néo-nazies dans les années 60 ont été "transformées et adoptées par des groupes moins marginaux". Par ailleurs, en Allemagne, les effectifs des organisations d'extrême droite n'ont pas augmenté entre 1981 et 1984 (quelque 23 000 à ces deux dates), bien que ces organisations soient plus nombreuses actuellement qu'au début des années 80. Le sentiment général est que ce type d'organisation a sur le plan électoral encore moins de chances qu'auparavant.

En France, la montée du Front National a eu de larges échos dans les médias : ce parti a emporté 10 % des voix lors des élections de 1984 au Parlement européen, et 9,8 % aux élections générales de mars 1986 (24 % dans la région de Marseille). Mais les observateurs compétents estiment qu'un niveau de 10-12 % est probablement la limite pour ce parti qui connaît une régression dans de nombreuses régions. L'expérience antérieure, au Royaume-Uni par exemple, en ce qui concerne le British Movement de 1968, indique également une régression : 20 000 membres et quelque 16 % des voix dans certaines communes en 1977, mais 2 000 membres et 0,1 % de l'électorat en 1983. On peut signaler également à ce propos l'échec des diverses "Überfremdungsinitiative" en Suisse. Un parti à orientation raciste aux Pays-Bas a, de plus, perdu en 1975 son seul et unique siège au Parlement.

L'impression générale reste néanmoins d'un assez fort courant d'opinion anti-immigrants dans plusieurs pays d'Europe. Quelles en sont les raisons ? Des facteurs importants souvent cités tiennent aux problèmes économiques, à la progression du chômage et la restructuration générale de la société moderne, susceptible de faire naître un sentiment d'insécurité dans de vastes secteurs de la population, un autre pourrait être lié à la relève des générations, les plus jeunes n'ont pas vécu personnellement les événements des décennies précédentes, du temps où l'Europe édifiait un rempart pour empêcher le retour des crimes contre l'humanité perpétrés avant et pendant la guerre ; la réaction est moins immédiate et moins vigoureuse face aux manifestations du préjugé racial, parce que les "tabous" sont affaiblis. (Inversement les jeunes ont des contacts naturels avec leurs camarades à l'école et devraient être moins enclins à la xénophobie que les générations plus âgées.) Et enfin, les effets de l'afflux de demandeurs d'asile et autres immigrants d'origine non européenne ne se prêtent que trop bien à une exploitation de la part de manipulateurs d'opinion sans scrupules.

Qu'a-t-on fait pour lutter contre cette menace qui pèse non seulement sur les immigrants mais aussi sur la démocratie européenne ? La prise de conscience du danger de ces tendances a considérablement progressé et le Parlement européen ainsi que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont récemment entrepris un certain nombre d'actions avec, entre autres, pour résultat la longue liste de recommandations figurant dans le Rapport de 1985 de la Commission d'enquête du Parlement européen sur "la montée du fascisme et du racisme en Europe". Citons aussi la création en 1985 du Comité du Conseil de l'Europe sur les relations intercommunautaires et le lancement dans le cadre du Conseil de l'Europe d'un projet multidisciplinaire sur les relations intercommunautaires.

Les gouvernements ont, de plus, révisé leur législation anti-discrimination (la Belgique en 1981, la France en 1984, la Suède en 1986, etc.). Les pouvoirs de la Commission Britannique pour l'Egalité raciale ont été étendus (les effectifs ont été portés à 224 personnes, et le budget à 7 millions de livres) et des organes analogues ont récemment été créés dans d'autres pays aux Pays-Bas, le Bureau national pour la lutte contre le Racisme (semi-indépendant) a été ouvert en 1985 et en Suède la création d'une Commission sur la discrimination, en 1978, a été à l'origine de la nomination en 1986 d'un médiateur spécial du gouvernement dont la mission est de lutter contre la discrimination d'ordre racial.

Par ailleurs des mouvements populaires contre la xénophobie se sont créés ou ont repris vie (comme en France le MRAP, la LICRA, la LDH et, le dernier mais non le moindre, SOS Racisme). De plus, un certain nombre d'initiatives parrainées par le gouvernement ont été menées dans la plupart des pays pour améliorer les relations entre la population autochtone et les migrants, par le biais principalement de l'école (il suffit de citer ici l'exemple de la Campagne "vivre ensemble" menée en France en 1984). Dans certains pays, toutefois, l'action gouvernementale dans ce domaine a été très limitée.

On peut dire en conclusion que la conscience des risques inhérents aux tendances à la xénophobie se fait de plus en plus nette, mais que les mesures sont encore peu nombreuses.

3.6. Répercussions pour les politiques des gouvernements européens

Un rapide tour d'horizon de la situation des immigrants dans nos sociétés montre que la population résidente d'origine étrangère augmente de manière continue (en dépit des restrictions à l'immigration), que ces populations doivent être considérées comme une composante permanente de la population du pays d'accueil (considérant la longueur du séjour), que les difficultés que les immigrants et leurs enfants rencontrent sur le marché du travail pourraient bien aller en s'aggravant (malgré la durée de leur séjour), que les deux tiers des enfants de migrants se trouvent, en fin de scolarité, dans une situation défavorisée sur le plan de l'éducation (malgré l'amélioration des programmes), que la démocratie européenne ne fonctionne pas lorsqu'il s'agit des immigrants (bien que l'on ait enregistré certains progrès), et que les tendances à la xénophobie s'accroissent (ainsi d'ailleurs que les tendances opposées).

Un certain nombre de domaines ont été exclus du présent rapport faute de place. Citons entre autres la sécurité juridique du séjour (qui a connu une amélioration. (23) Il faudrait parler aussi de la situation du logement et de la propension aux concentrations ethniques dans les grandes

villes (où les tendances sont inquiétantes). (24) Autre question encore, celle des liens culturels pour laquelle la compréhension générale va croissant) et celle de la formation linguistique des enfants (avec un accord de plus en plus large sur la nécessité de se concentrer sur la langue du pays d'accueil, du fait des exigences du système éducatif et du marché du travail, sans négliger totalement la langue des parents. (25)

Le tableau très général de la situation actuelle qui vient d'être brossé coïncide dans une large mesure avec celui présenté dans les rapports établis par André Lebon pour les conférences ministérielles de 1980 et 1983, mais il comporte aussi des traits nouveaux, tous liés à une conscience de plus en plus nette du caractère permanent de la situation : dans leur grande majorité, les immigrants sont destinés à rester et il convient donc de leur donner toutes les possibilités d'intégration. Chose plus facile à dire aujourd'hui qu'en 1980 ou 1983.

Quelles sont les implications politiques pour les gouvernements européens ? Les conclusions des conférences de 1980 et 1983 restent valables aujourd'hui ; elles comportaient un certain nombre de recommandations pour les politiques qui conviennent également à la situation de 1986. Les conclusions de la Conférence de 1983 en ce qui concerne les questions d'intégration pourraient être résumées comme suit :

- rechercher l'amélioration et l'harmonisation des législations nationales en matière de séjour et de travail, de manière à :
 - . protéger les travailleurs migrants en cas de licenciement pour cause économique ;
 - . permettre la mobilité géographique et professionnelle ;
 - . garantir la stabilité en matière de séjour ;
- supprimer les obstacles injustifiables au regroupement familial ;
- faciliter l'obtention de permis de travail et de séjour par les enfants des migrants ;
- assurer l'égalité des chances en matière d'emploi :
 - . améliorer l'éducation des enfants des migrants ;
 - . maintenir les liens avec la culture d'origine et encourager les liens interculturels ;
 - . promouvoir l'orientation et la formation professionnelles ;
- mettre en place ou développer des structures efficaces de consultation et de participation ;
 - . permettre la participation à la vie locale (consultation, information, droit de vote aux élections municipales) ;
 - . consulter des migrants pour les décisions les concernant ;

- simplifier les conditions d'acquisition de la nationalité du pays d'accueil et étudier la question de la double nationalité ;
- améliorer les possibilités de participation à la vie de la société ;
- prêter une attention particulière à la situation des femmes migrantes ;
- faciliter la création d'associations de migrants et leur participation aux associations nationales ;
- prévenir les manifestations d'incompréhension et d'intolérance à l'égard des travailleurs migrants et informer l'opinion publique de leur situation.

Les gouvernements ont beaucoup fait pour se conformer à ces conclusions. Toutefois, étant donné les tendances actuelles, les trois secteurs suivants, évoqués dans les conclusions de 1983, devraient (selon l'auteur du présent Rapport) faire l'objet d'une vigoureuse action des gouvernements dans les années à venir :

- amélioration de la situation des enfants d'immigrants dans le domaine de l'éducation et de l'emploi ;
- instauration d'une participation pleine et entière grâce au droit de vote aux élections municipales et à l'assouplissement de procédures de naturalisation ;
- lutte contre le racisme et la xénophobie.

Le Conseil de l'Europe a tout naturellement un rôle à jouer comme moteur de la coopération entre les gouvernements dans chacun de ces trois domaines.

4. LE SUD ET LE NORD DE L'EUROPE

4.1. Un fossé à combler progressivement

La présence dans la partie nord de l'Europe occidentale de près de 9 millions d'immigrants venus des pays du littoral méditerranéen est la conséquence d'un déséquilibre économique existant de longue date. Historiquement, les pays du Bassin méditerranéen s'étaient spécialisés dans l'exportation de produits agricoles. Mais à la fin des années 50 et au début des années 60, la compétitivité de leurs exportations agricoles allant en diminuant, et face à la rapide expansion industrielle de l'Europe du Nord, connaissant de nets goulets d'étranglement en ce qui concerne la main-d'oeuvre, ces pays commencèrent à considérer la migration des travailleurs comme un moyen d'équilibrer leur balance des paiements grâce aux envois de fonds des expatriés. C'est ainsi que l'une des considérations à la base de l'émigration massive du milieu des années 60 était que celle-ci devait contribuer à réduire l'écart économique entre le Sud et le Nord de l'Europe.

Vingt années se sont écoulées depuis. Les migrations ont-elles contribué à atténuer les disparités économiques entre pays d'envoi et pays d'accueil ? On ne peut, de toute évidence, donner de réponse simple à cette question. Il y a eu, côté actif, un apport substantiel de devises

étrangères grâce aux sommes envoyées par les immigrants, les taux de chômage auraient probablement été nettement plus élevés sans les migrations et la pression sur les fonds publics a été limitée. Côté passif, l'argent venu de l'étranger a entraîné une modification des habitudes de consommation, une augmentation des importations ainsi que de l'inflation, et il y a eu de sérieuses pertes de main-d'oeuvre qualifiée et "d'investissements" dans l'éducation. (26)

Si les disparités économiques entre les pays se mesurent au PIB, la différence de revenu par tête entre la majorité des pays d'immigration et la majorité des pays d'émigration est, en fait, restée stable pendant la période de migration massive. (27) Ce déséquilibre économique est illustré par l'exemple de l'Allemagne face à la Turquie et celui de la France face au Portugal :

PIB par tête entre 1960 et 1986 (dollars US)

	A	B		A	B	
	Turquie	Allemagne	A en % de B	Portugal	France	A en % de B
1960	189	1 309	14	281	1 316	21
1973	544	5 600	10	1 299	4 775	27
1986	1 018	10 025	10	1 905	8 907	22

Il y a dix ans les organisations internationales intéressées (essentiellement l'OIT et l'OCDE) menaient des débats animés sur la manière de lutter contre les effets économiques négatifs des migrations massives en intensifiant la coopération économique entre les pays ayant tiré profit de l'apport de travailleurs étrangers et ceux ayant fourni ces travailleurs. Les pays d'accueil avaient, disait-on, l'obligation morale d'investir dans "leurs" pays fournisseurs de main-d'oeuvre et non dans des pays plus lointains, et d'acheter leurs produits ("amener le capital aux travailleurs et non l'inverse"). Cela devait être réalisable en multipliant les échanges commerciaux et les investissements et en utilisant de manière plus productive les sommes envoyées de l'étranger. Divers systèmes de compensation multilatérale ont également été envisagés.

Pour ce qui est du commerce on a effectivement constaté sur une vingtaine d'années un léger accroissement de la part des exportations de certains grands pays d'émigration vers leurs principaux pays d'accueil :

Echanges commerciaux entre les paires de pays d'immigration et de pays d'accueil (%)

Part des importations totales	importations de la <u>France</u> en provenance d' <u>Espagne</u>	Importations de l' <u>Allemagne</u> en provenance de <u>Yougoslavie</u>	Importations de la <u>Suisse</u> en provenance d' <u>Italie</u>
1962	1,3	0,7	10,9
1972	1,9	1,1	9,7
1983	3,4	1,2	10,0

D'une manière générale toutefois, les pays méditerranéens ont rencontré de grandes difficultés dans leurs efforts pour augmenter leur part sur les marchés étrangers et il n'y a pas eu corrélation entre flux de main-d'oeuvre et échanges commerciaux (avant la récession du milieu des années 70, par exemple, 6 % des exportations totales de l'Allemagne allaient à ses huit principaux fournisseurs de main-d'oeuvre, mais le total des exportations de ceux-ci vers l'Allemagne était plus faible que les exportations allemandes vers ces pays, de même que le total de leurs gains.

On a également beaucoup discuté du point de savoir si l'augmentation des investissements directs de l'étranger dans les pays d'immigration pouvaient accélérer la création d'emplois. Dans le cas de l'Allemagne, 12 % des investissements allemands à l'étranger pendant la période 1950-1972 concernaient ses huit principaux fournisseurs de main-d'oeuvre, ce qui peut en soi avoir contribué à la création de plusieurs centaines de milliers d'emplois. Les investissements directs de la Suède en Yougoslavie ont contribué à la création de quelque 3 000 emplois. La crise du milieu des années 70 a toutefois interrompu ces flux d'investissements entre paires de pays d'accueil et de pays d'origine de la main-d'oeuvre.

Il faut parler, enfin, des effets des sommes transférées par les travailleurs migrants dans leur pays d'origine. (28) Ces flux de capitaux ont joué un rôle énorme dans les économies de ces pays, étant donné qu'ils ont réduit dans une proportion importante le déficit des balances de paiement et rendu possible les importations nécessaires à l'industrialisation. Mais la majeure partie de ces sommes a servi à la consommation privée et, en dépit du fait que le flux total des capitaux envoyés dans la partie méridionale de l'Europe par les travailleurs entre 1970 et 1984 est évalué à au moins \$ 130 millions, ils n'ont pas créé plus d'une centaine de milliers d'emplois (dans le secteur des services principalement).

Ce flux de capitaux a atteint son point maximum en 1980, juste avant le processus de regroupement familial pour la majeure partie des travailleurs méditerranéens en Europe occidentale. Leurs habitudes de consommation se sont modifiées au fur et à mesure que leur séjour se prolongerait, mais le total des envois se montant encore à environ \$ 10 milliards par an :

Fonds transférés par les travailleurs migrants 1980-1984 par pays destinataires (en millions de dollars US) :

	1980	1981	1982	1983	1984
Grèce	1083	1080	1039	931	917
Italie	1237	1166	1188	1137	1117
Espagne	1155	988	838	675	520
Portugal	2931	2839	2599	2164	2188
Turquie	2071	2490	2187	1553	1884
Yougoslavie	4791	4928	5036	3427	3488
	-----	-----	-----	-----	-----
TOTAL	13268	13491	12887	9887	10114

La question est maintenant de savoir si ces sommes pourraient être utilisées de manière plus productive dans le cadre de programmes sélectifs de retour et de réintégration ? Avant de nous pencher sur ce problème il convient d'examiner le potentiel de retour. (28)

4.2. Les "travailleurs étrangers" d'hier feront à l'avenir la navette entre leurs deux pays

Nous avons déjà présenté un certain nombre de données sur les flux de migrants entre le Sud et le Nord de l'Europe (2.4). Il en ressort que le flux total de la Méditerranée vers le Nord diminue et n'atteint plus que 0,1 million par an contre 1,0 million dans les années de pointe. L'émigration en provenance des pays méditerranéens ne représente plus aujourd'hui que 25 % du total des arrivées dans les pays européens d'immigration. Le nombre total des Méditerranéens ayant émigré depuis le début de la récession économique n'en atteint pas moins 2 ou 3 millions et les pressions à l'émigration restent fortes dans nombre de ces pays.

Qu'en est-il des mouvements de retour ? (29) Le retour est-il un mythe ou une réalité ? Dans les années qui ont suivi la crise du pétrole 600.000 travailleurs sont repartis, du moins temporairement ; nombre d'entre eux sont en effet par la suite revenus sur les marchés du travail des pays du Nord ... En fait, les retours ont diminué considérablement au cours des dernières années :

Italie	Plus de 100 000 en moyenne pour la période 1970-1980, 87 000 en 1983 ;
Espagne	110 000 en 1975, 36 000 en 1979, 28 000 par an entre 1979 et 1982, 18 000 en 1983 ;
Yougoslavie	102 000 départs d'Allemagne en 1974, 48 000 en 1977, 36 000 en 1983 ;
Grèce	48 000 départs d'Allemagne en 1974, 29 000 en 1979, 18 000 en 1983 ;
Portugal	On ne dispose pas de statistiques officielles et les retours annuels semblent relativement stables, peut-être en légère augmentation depuis 1980 : 14 000 départs d'Allemagne en 1974, 5 800 en 1979, 9 400 en 1983 ; une moyenne annuelle de 20 800 retours de France entre 1975 et 1982, ce qui donne à penser que l'évaluation portugaise officielle pour 1984 (25 000) est probablement légèrement sous-estimée ;
Turquie	D'après les statistiques allemandes, le flux des retours s'est enflé en 1975 et 1976 (148 000 et 130 000 départs) pour retomber ensuite en 1979 et 1980 (66 000 et 70 000), puis remonter fortement il y a deux ans : 86 000 en 1982, 100 000 en 1983 et 90 000 pour le premier semestre de 1985.

Même les statistiques de ce type, toutefois, masquent la vérité. La plupart des retours sont de nature cyclique et nombre de ceux qui semblent être rentrés reviennent dans le pays d'immigration après un certain temps, beaucoup comme travailleurs indépendants. Cette pénétration dans le secteur tertiaire des pays d'immigration indique elle aussi un processus d'installation permanente en Europe occidentale. Pour citer un chercheur : "le regroupement familial réalisé dans les dix dernières années, la naissance d'enfants dans le pays hôte, la montée des nouvelles générations nées ou élevées dans ces pays ont fixé ces populations plus solidement, rendant plus lointaine encore toute idée de retour définitif". (30)

Il faut bien admettre dans ce contexte que les futures relations entre le Nord et le Sud de l'Europe seront caractérisées non pas par des retours définitifs mais par une intégration humaine plus poussée encore entre les deux groupes de pays. La situation actuelle est déjà dans une très large mesure caractérisée par la double résidence, la double nationalité et la double loyauté. Ce qui paradoxalement fonctionne tout à fait bien, non seulement du point de vue des individus, mais aussi dans l'optique de l'Etat. C'est ainsi que les travailleurs migrants d'hier feront toute leur vie la navette entre leurs deux pays. A long terme, ce processus d'intégration humaine apportera une contribution positive à l'intégration politique entre les pays.

4.3. Le retour organisé

Le déséquilibre économique existant entre pays d'origine et pays d'accueil n'a donc été corrigé ni par l'important développement du commerce ou des investissements, ni par les systèmes de compensation (comme les fonds spéciaux discutés à la fin des années 70 au sein de l'OIT et de l'OCDE). Mais, comme il ressort du chapitre 4.1 du présent Rapport, les sommes envoyées dans les pays d'origine sont encore considérables, bien qu'elles tendent à diminuer. Elles correspondent à un retour potentiel puisqu'elles résultent d'une décision des individus de mettre leur argent dans les banques des pays d'origine plutôt que dans celles des pays d'accueil. Nombre de ces migrants aimeraient voir se réaliser leur rêve de trouver un emploi fixe dans leur "vieux" pays.

Mais l'effet de ces capitaux sur les créations d'emploi a jusqu'ici été limité. Vers le milieu des années 70, de nombreux pays ont compris qu'il ne suffisait pas d'attirer les économies en améliorant le système bancaire, mais qu'il est également nécessaire de diriger cette épargne vers des projets productifs et créateurs d'emplois, éventuellement dans le cadre de programmes de retour sélectifs, menés en coopération avec les pays d'accueil. Qu'a-t-on réalisé dans ce domaine depuis la Conférence de 1980 ? (31)

Ces programmes "de retour avec emploi" se sont effectivement développés au cours des dix dernières années et sont plus élaborés qu'au début. Bien qu'ils ne touchent qu'une fraction du nombre total de migrants rentrant, ils traduisent une conscience de plus en plus aiguë, de la part des pays d'origine, du fait qu'ils doivent faire plus s'ils veulent encourager le rapatriement : ils montrent dans le même temps la volonté de certains pays d'accueil de faciliter le retour des migrants à une époque où la main-d'oeuvre est en surnombre.

Tous les pays d'émigration ont désormais mis en place diverses institutions chargées de représenter les intérêts de leurs ressortissants à l'étranger et de s'occuper de leur retour. Il s'agit en Italie de la direction générale de l'émigration au ministère des Affaires étrangères, en Espagne de l'Institut pour l'émigration, au Portugal du Secrétariat d'Etat aux communautés portugaises (qui a été renforcé depuis la Conférence de 1983) et en Grèce, du Secrétariat Général pour les Grecs à l'étranger (créé en 1983). Ce sont toutefois la Yougoslavie et la Turquie qui disposent, pour maintenir les contacts avec les ressortissants à l'étranger, des réseaux institutionnels les plus développés (la Yougoslavie, par exemple, a adopté en 1984 et 1985 une législation encourageant les retours).

La Turquie a été le premier pays fournisseur de main-d'oeuvre à orienter les sommes venues de l'étranger vers des projets productifs. Un programme de coopératives rurales de développement a été établi dès 1963 et, en 1972, la Turquie et l'Allemagne ont signé un accord relatif à l'assistance aux "Arbeitsnehmergesellschaften" (sociétés de salariés) de travailleurs turcs vivant en Allemagne investissant en Turquie. En 1975, la Turquie a créé la Banque d'Etat pour l'industrie et l'investissement des travailleurs (DESIYAB) afin de développer les prêts aux entreprises créées par des travailleurs turcs à l'étranger. A ce jour plus de 4 900 emplois ont été ainsi créés, auxquels s'ajoutent 2 400 emplois créés grâce aux crédits d'investissement consentis par la "Halk Bankasi" (banque).

Les mesures de cette nature prises en Turquie se développent parallèlement à celles prises en Allemagne. Un nouvel accord entre les deux pays prévoit la création d'un fonds spécial qui consentira des prêts aux anciens travailleurs migrants. De plus, l'Allemagne a adopté en 1983 une loi encourageant les étrangers à retourner dans leur pays d'origine. Cette loi était unique en ce sens qu'elle devait arriver à expiration très rapidement, ce qui est fait depuis le 30 juin 1984. Elle prévoyait une aide au retour des étrangers qui étaient soit au chômage, soit menacés de chômage. Chacun des intéressés recevait 10 500 DM plus 1 500 DM par enfant. 13 700 étrangers au total demandèrent de bénéficier de cette disposition. En outre, les travailleurs turcs (et portugais) ont bénéficié du remboursement des cotisations des employeurs aux caisses de sécurité sociale : 120.000 étrangers (dont 93 000 Turcs et 93 000 Portugais) ont demandé à bénéficier de cette mesure. Au total, près de 300.000 étrangers, turcs pour la plupart, ont quitté l'Allemagne, profitant de cette politique d'incitation financière. Bien que cette législation spécifique ait été limitée dans le temps, le Gouvernement de la République fédérale prévoit de maintenir son aide au retour particulièrement en des services de conseil, une assistance à la réintégration des enfants dans le système scolaire, à la formation professionnelle des jeunes qui rentrent et une assistance en matière de logement ainsi que pour la création de petites entreprises dans le pays d'origine. Le Centre pour les migrations et le développement, fondé en 1980, a un rôle important à jouer dans ce domaine.

En France, divers programmes favorisant le retour ont été appliqués au cours des dix dernières années. Près de 85 millions de \$ US ont été consacrés à l'un de ces programmes de 1975 à 1981. La principale différence entre les résultats de ce premier programme et ceux du programme actuel, adopté en 1983, tient au pourcentage élevé d'Algériens qui désormais rentrent. Au total, environ 29 000 travailleurs étrangers (y compris les membres de leurs familles) sont repartis dans le cadre du nouveau programme de 1983 (comparer aux 95 000 retours dans le cadre du programme 1977-1981). L'aide financière accordée aux étrangers qui en font la demande est variable ; elle est en général de 90 000 - 120 000 FF. Toutefois, les "retours assistés" représentent en France moins de 20 % des retours.

Rares sont les pays d'accueil, autres que la Belgique, l'Allemagne, la France et les Pays-Bas, qui prévoient de faciliter plus encore les mouvements de retour dans les pays d'origine.

4.4. Le Fonds de Réétablissement du Conseil de l'Europe

Il existe déjà dans le cadre du Conseil de l'Europe une institution travaillant à réduire les disparités régionales entre le Sud et le Nord de l'Europe : le Fonds de Réétablissement. Il a été créé en 1956 avec une dotation initiale de \$ 10 millions, et huit Etats membres y ont adhéré au moment de sa création. Depuis la fin des années 70, le Fonds a étendu ses activités et compte désormais 19 Etats membres. Le capital total et les réserves à la disposition du Fonds s'élevait à 2 150 millions de dollars et le total des prêts accordés à 3 664 millions de dollars à la fin de 1985.

Dans quelle mesure le Fonds pourrait-il contribuer à la création d'emplois dans les régions d'émigration et faciliter ainsi la réinsertion de ceux qui rentrent ? La révision et l'extension des activités du Fonds, lancées juste avant la Conférence de 1980, visent en fait dans une large mesure cet objectif. A l'origine, les activités du Fonds concernaient en très grande partie les personnes déplacées se trouvant dans divers pays membres. Mais depuis le début des années 80, les activités du Fonds se sont progressivement modifiées et aujourd'hui l'un des principaux objectifs du Fonds est le développement régional et la création d'emplois.

C'est également ce que reflète l'attribution des prêts pendant la période 1979-1985. On estime que les prêts du Fonds ont contribué à la création de 40 000 emplois dans les pays d'émigration, dont 25 000 en Espagne, 9 000 en Italie et 4 000 en Turquie, et près de la moitié de ces prêts ont été accordés en 1984 et 1985. La part des pays méditerranéens (à l'exclusion de l'Italie) s'élève à 60 % de l'ensemble des prêts accordés par le Fonds depuis sa création (l'Italie a reçu au total 34 % des prêts).

Une grande partie des prêts concerne directement les migrants qui rentrent, c'est en particulier le cas des projets situés en Turquie. Avec l'accord signé en janvier 1986, donnant à la Yougoslavie le statut de membre associé, les activités du Fonds en ce qui concerne le retour des migrants seront considérablement renforcées. Actuellement des demandes de prêts sont à l'étude qui créeraient plus de 10 000 emplois en Yougoslavie, dont 3 500 pour des migrants rentrés dans leur pays.

Cette réorientation générale des activités du Fonds est dans le droit fil des conclusions des Conférences de 1980 et 1983.

4.5. Répercussions pour les politiques des Gouvernements européens

Les migrations intra-européenne sont dans une très large mesure la conséquence des disparités économiques entre le Sud et le Nord de notre continent. Ce fossé s'est un peu comblé au cours des dix dernières années, mais reste important. Par ailleurs, le fossé qui sépare l'ensemble de l'Europe occidentale des pays qui l'entourent se creuse rapidement, ce qui a contribué ces derniers temps à créer un flux d'étrangers en provenance de pays non européens et dirigé vers le Sud de l'Europe. Dans le même temps, la propension des migrants méditerranéens au retour semble décliner et leur séjour à l'étranger devient plus ou moins permanent. L'ancienne dichotomie

entre pays d'envoi et pays d'accueil s'estompe. Un immense réseau de liens humains et matériels s'est établi entre pays d'accueil et pays d'origine et (comme on l'a dit plus haut) les travailleurs étrangers d'hier sont destinés à faire la navette leur vie durant : la première génération, et dans une certaine mesure, la deuxième, vivront matériellement comme sur le plan affectif avec un pied dans chaque pays. En fait, cette intégration sur le plan humain s'opère parallèlement à l'intégration économique et politique et la renforce : depuis la Conférence de 1983, trois pays méditerranéens sont entrés dans la Communauté européenne (la Grèce, le Portugal et l'Espagne).

Les conclusions de 1980 et de 1983 contiennent un certain nombre de recommandations relatives au retour au pays d'origine (celles de 1983 étant plus spécifiques). L'action menée depuis lors par les Gouvernements semble d'une manière générale se conformer à ces recommandations et l'extension des programmes visant un retour organisé augmente les possibilités pour les migrants sur le plan individuel. On ne peut toutefois que se demander pourquoi la volonté de certains pays d'immigrations de se lancer dans des programmes de retour coïncide avec une montée du chômage général et un recul de la propension des travailleurs migrants au retour. Sauvegarder le caractère volontaire du retour semble plus important aujourd'hui encore qu'en 1980 et en 1983.

Même si l'ancienne dichotomie entre pays d'envoi et pays d'accueil n'existe plus (étant donné que les deux groupes de pays combinent désormais les deux rôles), les pays les plus industrialisés ne devraient pas oublier que leur rapide expansion économique dans la période 1965-1975 a été facilitée par le libre accès aux excédents de main-d'oeuvre des pays méditerranéens (plus la Finlande et l'Irlande). Toute action tendant à réduire les disparités régionales en Europe devraient donc être conçue comme une mission commune, non seulement dans un souci d'égalité, mais aussi dans l'intérêt de l'intégration économique et de la dynamique européennes, et afin de donner des possibilités de choix aux travailleurs qui souhaitent réellement rentrer dans leur pays d'origine.

Le Fonds régional des Communautés européennes (créé en 1975), la Banque Nordique d'investissement (créée également en 1975) et le Fonds de Réétablissement du Conseil de l'Europe (1956), sont des exemples d'instruments multilatéraux qui pourraient être mis plus efficacement au service de ces objectifs. La réorientation des activités du Fonds de Réétablissement, lancée à l'époque de la Conférence de Strasbourg, en 1980, et poursuivie depuis la Conférence de Rome en 1983, est particulièrement encourageante à cet égard.

5. RESUME

Les mouvements migratoires se poursuivent mais changent de nature

- les événements de la période d'après-guerre ont mis l'Europe au niveau de l'Amérique du Nord et de l'Océanie pour ce qui de la population née à l'étranger et de l'apport annuel d'immigrants. Les principaux pays européens d'immigration comptent de 10 à 15 % d'étrangers, et jusqu'à 800 000 immigrants par an sont admis dans l'ensemble des pays européens.

- au milieu des années 80, 16 millions d'immigrants au moins vivaient dans la partie nord de l'Europe occidentale, plus de 80 % d'entre eux depuis 10 ans et plus (leur séjour est plus ou moins permanent) ; dans le même temps le mouvement de retour vers l'Europe méridionale commençait à se ralentir ;

- depuis quelques années une proportion croissante du flux d'immigration provient de pays non européens ; l'émigration clandestine vers l'Europe méridionale a considérablement augmenté et dans les pays d'Europe du nord le nombre des demandeurs d'asile d'origine non européenne a connu par ailleurs une augmentation massive.

Les immigrants sont encore en position de faiblesse dans la société

- bien que leur statut juridique ait été renforcé et que leur niveau de vie ait augmenté, la plupart des immigrants occupent des emplois socialement indésirables et sont de plus en plus durement touchés par le chômage (3 % en 1974, mais 15 % en 1985) ;

- les enfants des immigrants risquent de rester prisonniers de la situation socio-professionnelle inférieure de leurs parents dans la mesure où près des deux tiers d'entre eux quittent l'école avec un faible niveau d'instruction ;

- en dépit du caractère à peu près permanent de leur séjour, les immigrants ne bénéficient généralement pas des conditions habituelles de la démocratie, bien que le droit de vote aux élections municipales leur soit progressivement accordé et que plus de 100 000 immigrants soient naturalisés chaque années en Europe ; on peut toutefois dans le même temps craindre l'apparition de tendances à la xénophobie.

L'intégration entre le nord et le sud de l'Europe est en cours

- d'importantes différences économiques persistent encore entre les pays méditerranéens et ceux du nord de l'Europe, mais le processus d'intégration européenne englobe désormais de vastes régions de l'Europe méridionale ;

- même si les mouvements de retour et les envois de fonds dans les pays d'origine sont en régression, le nord et le sud de l'Europe sont désormais liés, du fait des migrations antérieures, par un vaste réseau de rapports humains, ce qui facilite l'ensemble du processus d'intégration.

Avenir de la coopération européenne dans le domaine des migrations

- la plupart des objectifs formulés au plan des politiques lors des Conférences de 1980 à Strasbourg et de 1983 à Rome restent valables aujourd'hui, mais, compte tenu des tendances actuelles les gouvernements européens devraient s'attacher particulièrement à

- . améliorer l'intégration des immigrants, particulièrement la situation de leurs enfants, et une participation pleine et entière par le biais du droit de vote au niveau local et de l'assouplissement des procédures de naturalisation ; s'opposer aux tendances à la xénophobie ;
- . accélérer le processus d'intégration européenne et réduire les disparités économiques entre le nord et le sud de l'Europe.

Une seule conclusion s'impose en terminant : l'immigration et ses effets ne doivent pas être pour les gouvernements européens un sujet de préoccupation politique moindre, mais devenir une préoccupation prioritaire ; des défis nouveaux et d'une ampleur nouvelle se préparent.

A N N E X E A

BIBLIOGRAPHIE

Contrairement à ce qui s'est passé pour les précédentes Conférences des Ministres européens responsables des questions de migration, il n'y a pas eu en préparation de la Conférence de 1987, de collecte systématique de l'information auprès des Etats membres, au moyen par exemple de questionnaires spécialement adressés aux gouvernements. C'est ainsi que l'auteur du présent rapport a dû faire appel à diverses sources d'informations. La liste qui suit inclut uniquement la documentation spécifiquement consultée pour l'élaboration du présent rapport.

1. Une difficulté d'envergure tenait au fait qu'il existe très peu d'études permettant d'établir des comparaisons entre les pays à intervalles donnés. Pour faire le point de la situation des immigrants en Europe en général on a, pour l'essentiel, puisé aux sources suivantes :

Stephen Castles, Here for good, Western Europe's new ethnic minorities, Londres 1984.

Stephen Castles et Godula Kosack, Immigrant workers and class structure in Western Europe, deuxième édition, Londres 1985.

Tomas Hammar (ed.), European immigration policy, a comparative study, Cambridge 1985.

Ronald E. Krane (ed.), International labour migration in Europe, New York, 1979.

André Lebon, Nouveaux développements dans la migration intra-européenne depuis 1974, Conseil de l'Europe 1980 (Rapport général pour la première Conférence des Ministres responsables des questions de migration).

André Lebon, L'Europe et les migrations internationales, la situation en 1983, (Rapport général pour la Deuxième Conférence des Ministres responsables des questions de migration).

Denis Maillat, The experience of European receiving countries, (L'expérience des pays d'accueil européens) OCDE 1986.

SOPEMI (OCDE) rapports de synthèse pour 1984 et 1985 (et rapports annuels antérieurs).

Fric-Jonas Thomas (ed.) Immigrant workers in Europe : their legal statuts, UNESCO 1982 (les travailleurs migrants en Europe : statut juridique).

Jonas Widgren, Migration to Western Europe : the social situation of migrant workers and their families, Nations Unies 1975 (L'émigration vers l'Europe occidentale : situation sociale des travailleurs migrants et de leurs familles).

2. Les évaluations du nombre des travailleurs migrants sont tirées de W. R. Böhnig, Studies in international labour migration OIT, 1984, p. 24 (Etude des migrations internationales de main-d'oeuvre).
3. Certaines des données présentées ici sont tirées de International migration : policies and programmes, a world survey, Nations Unies 1982 (Migrations internationales : politiques et programmes, le point de la situation mondiale).
4. Certaines données relatives à l'évolution historique viennent de R. Descloîtres, Le travailleur étranger, son adaptation au travail industriel et à la vie urbaine, OCDE 1986, et de Castles/Cosk (1985), op.cit.
5. Il s'agit d'une version adaptée d'un tableau de Johannes Heijke, The labour market position of migrants in selected European receiving countries, OCDE 1986, p.18 (La situation des migrants sur le marché du travail dans un certain nombre de pays d'accueil européens).
6. La plupart des chiffres concernant les demandeurs d'asile proviennent de Gilbert Jaeger, Study of irregular movements of asylum seekers and refugees UNHCR 1985 (Etude des mouvements irréguliers des demandeurs d'asile et des réfugiés).
7. Il s'agit d'une adaptation d'un tableau figurant dans Demographic trends and international migration OCDE 1986, p. 27 (tendances démographiques et migrations internationales).

Les chiffres concernant l'Europe sont tirés de Labour supply and migration in Europe, demographic dimension 1950-75 and prospects, (offre de main-d'oeuvre et migrations en Europe, dimensions démographiques 1975-75 et perspectives) Nations Unies 1979 et de données SOPEMI de l'OCDE.
8. Les évaluations s'appuyant sur Gildas Simon Migration in Southern Europe, an overview, OCDE 1986, p.16 (les migrations en Europe méridionale, une vue d'ensemble).
9. Les évaluations s'appuient sur Simon, op. cit. pp. 30-32.
10. Bon nombre des chiffres cités dans ce chapitre proviennent de Forum N° 1 1986 ; Conseil de l'Europe.
11. Il s'agit de l'adaptation d'un tableau figurant dans Golini/Bonifazi, op. cit. p.54, et la citation est tirée de la page 57 de leur rapport.
12. Les données sur les effectifs des étrangers sont tirées de diverses sources, essentiellement Castles (1984), op. cit., pp. 87-92, Maillat, op.cit. et de données SOPEMI de l'OCDE. Les données relatives au Royaume-Uni concernent la population née à l'étranger.

13. Le tableau repose sur les rapports SOPEMI allemand et suédois et sur : Ministère des Affaires sociales et de la Solidarité nationales ; 1981-86, Une nouvelle politique de l'immigration, Paris 1986, p. 22.
14. Ce chapitre se fonde dans une large mesure sur des données présentées dans Heijke, op. cit., Maillat op. cit., des données SOPEMI et sur The labour market implications of international migration in selected OECD countries, (Répercussions des migrations internationales dans un certain nombre de pays de l'OCDE), perspective de l'emploi de l'OCDE, septembre 1985.
15. Castles/Kosack (1985, op. cit., p. 499.
16. Il s'agit d'une adaptation de divers tableau figurant dans Heijke, op. cit. pp. 25-27.
17. Les données relatives à l'Allemagne figurant dans la suite de ce chapitre proviennent de Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland, Repräsentativuntersuchung '85, Der Bundesminister für Arbeit und Socialordnung 1986.
18. Un certain nombre de rapports ont servi à l'élaboration du présent chapitre, dont :

Rapports sur le projet OIT/PNUD sur les migrants de la deuxième génération ; un excellent résumé de ces rapports est paru dans Studi Emigrazione N° 81, 1986 (sous la direction de Castro Almeida).

André Lebon The situation and future of migrants' children : a generation as focal point of discussion, (Situation et avenir des enfants des migrants : une génération au centre du débat) OIT 1985.

Arlette Pollain-Widar, Specific problems posed by second generation migrants, Conseil de l'Europe, 1980.

Jonas Widgren, The position of second generation migrants in Europe policy failures and policy prospects, OIT (La situation des migrants de la deuxième génération en Europe ; échecs et perspectives au plan des politiques).
19. Il s'agit d'une adaptation d'un tableau figurant dans Immigrants' children at school, CERI OCDE 1986, p. 17 (les enfants de migrants à l'école).
20. Citation tirée du rapport de l'OCDE susmentionné, p. 29.

21. Ce chapitre est inspiré pour l'essentiel des rapports suivants (à l'exception de certaines données statistiques provenant de SOPEMI) :

J.A. Frowein Etude des droits civiques des résidents ressortissants des autres Etats membres dans la vie publique
Conseil de l'Europe, 1982

Tomas Hammar, La naturalisation des travailleurs migrants et des membres de leur famille et la question de la double nationalité ;
Conseil de l'Europe, 1984.

Georges Minet Participation des migrants aux syndicats, aux activités syndicales et à la vie de l'entreprise, Conseil de l'Europe, 1983.

Rapport de la IV Conférence des organisations d'immigrants en Europe, Stockholm 1986.

Espen Thorud, Les associations des migrants et le processus d'intégration socio-politique, Conseil de l'Europe, 1986.

E. Özsunay, La participation des étrangers aux affaires publique (vie politique et associative), Conseil de l'Europe, 1983.

22. Ce chapitre a pour principale source le rapport de la Commission d'enquête du Parlement européen sur la montée du fascisme et du racisme en Europe, Bruxelles 1985.

23. Voir par exemple, Jacques Hauser, L'admission à l'emploi des conjoints et enfants des travailleurs migrants dans les principaux pays d'accueil membres du Conseil de l'Europe, Conseil de l'Europe, 1985.

et Catherine Withol de Wenden, National policies and practices of entry control in OECD member countries, OCDE 1986 (politiques et pratiques nationales en matière de contrôle à l'entrée dans les pays membres de l'OCDE).

24. Voir par exemple Véronique de Rudder, Le logement des immigrants en Europe - attribution et conditions, Conseil de l'Europe, 1985.

25. Voir par exemple André Lebon, Le maintien des liens culturels avec les pays d'origine - Effets possibles sur l'intégration et l'insertion dans les pays d'accueil, Conseil de l'Europe, 1983.

26. Cf Heiko Korner, The experience of European sending countries, OCDE 1986 (L'expérience des pays européens d'émigration).

27. Les données relatives au commerce et aux investissements proviennent en partie de The migratory chain (rapport établi par Jonas Widgren) OCDE 1978 (La chaîne migratoire).

28. Les données relatives aux envois de fonds sont tirées de Simon, op.cit. p.24 et de SOPEMI.
29. Le tableau suivant provient de Simon op. cit, pp. 20-21.
30. Simon op.cit. p. 24.
31. Les données figurant dans ce chapitre proviennent pour l'essentiel de SOPEMI et du rapport du Séminaire CIM sur les aspects sociaux et économiques des mouvements de retour International migration N° 1, 1986.

A N N E X E B

RESIDENTS ETRANGERS DANS LES PAYS D'EUROPE

	1975	1982
Autriche	271 000	291 000
Belgique	805 000	886 000
Danemark	94 000	102 000
Finlande	-	12 000
France	3 442 000	3 680 000
Allemagne	4 090 000	4 667 000
Grèce	156 000	260 000
Irlande	-	69 000
Italie	-	312 000
Liechtenstein	8 000	9 000
Luxembourg	86 000	96 000
Pays-Bas	370 000	538 000
Norvège	65 000	86 000
Portugal	-	64 000
Espagne	-	418 000
Suède	410 000	406 000
Suisse	1 039 000	960 000
Royaume-Uni	1 436 000	1 638 000

Source : Maillat, OCDE 1986, p. 3

PROYECTO DE RELACIONES INTERCOMUNITARIAS

Los movimientos migratorios de la posguerra han tenido como efecto que importantes comunidades de origen étnico distinto del de las sociedades de acogida se han establecido en varios Estados miembros del Consejo de Europa. Los problemas y también las nuevas posibilidades que de ello se derivan para Europa piden una actitud constructiva por parte de los poderes públicos, las instituciones y otros grupos sociales, cada uno de los cuales debe contribuir al establecimiento de buenas relaciones intercomunitarias y a la reabsorción de los dolorosos conflictos sociales que esta situación corre el riesgo de engendrar.

El Consejo de Europa ha lanzado recientemente un proyecto multidisciplinar coordinado sobre las relaciones intercomunitarias que pretende en especial determinar en qué medida el poder central, las colectividades locales, la enseñanza, los medios de comunicación, los servicios sociales y las organizaciones no gubernamentales de todo género pueden contribuir a mejorar estas relaciones y a una mejor comprensión entre los grupos étnicos y las sociedades de acogida. El proyecto se ocupará tanto de las dificultades como de las virtualidades de la diversidad cultural e intentará valorar la eficacia de las medidas adoptadas para combatir las conductas discriminatorias u hostiles fundadas en nacionalidad, etnia o raza.

Bajo la responsabilidad del Comité europeo de migraciones (CDMG), ejecuta el proyecto el Comité de expertos en relaciones intercomunitarias (MG-CR). En 1986 quedaron ultimados los detalles del programa sobre relaciones intercomunitarias. Además, el MG-CR ha realizado una primera visita de estudio en Birmingham.

En 1987 el proyecto ha entrado en su fase operativa con las siguientes actividades:

- visita de estudio del MG-CR a Berlín;
- revisión por un consultor experto de los resultados de los recientes trabajos de investigación sobre los problemas de las relaciones intercomunitarias en los Estados miembros;
- examen comparativo de las legislaciones contra la discriminación y la incitación al odio racial, con evaluación de su eficacia;
- reunión de expertos gubernamentales responsables de la lucha contra la discriminación;
- reunión de expertos gubernamentales responsables de las actividades de información y relaciones públicas orientadas a la mejora de las relaciones intercomunitarias;
- preparación de un coloquio de periodistas especializados en las cuestiones de migrantes/grupos étnicos y de periodistas de las comunidades de inmigrantes para discutir la utilización de los medios;

- reunión de animadores de proyectos de relaciones intercomunitarias a nivel local para mejorar la situación de las comunidades de inmigrantes en materia de empleo.

El proyecto continuará durante el Tercer Plan a medio plazo del Consejo de Europa, es decir, de 1987 a 1991. Las actividades futuras del proyecto se inspirarán en los objetivos y en la lista de temas fijados por el MG-CR que se recogen más abajo.

El Consejo de Europa promoverá contactos entre los responsables de los organismos públicos y semipúblicos encargados de las relaciones intercomunitarias en los Estados miembros. Establecerá también contactos entre los directamente implicados, a nivel local, a fin de que puedan intercambiarse útilmente sus experiencias y suscitar nuevas ideas. Cuidará en especial de dar a los representantes de las comunidades inmigradas la posibilidad de enriquecer el proyecto con su experiencia vivida. Con ello, el Consejo de Europa pretende apoyar e intensificar las acciones que llevan a atenuar las tensiones étnicas o raciales y a crear las condiciones necesarias para organizar armoniosamente las relaciones étnicas heterogéneas que caracterizan el fin del siglo XX.

I. OBJETIVOS DEL PROYECTO

- a. Individuar y analizar los problemas de relaciones intercomunitarias que se plantean en los Estados miembros como consecuencia de las recientes migraciones;
- b. evaluar la eficacia de las políticas seguidas y de las medidas adoptadas en los distintos Estados miembros para afrontar estos problemas y para mejorar las relaciones intrcomunitarias, y aconsejar a los gobernantes acerca de las ventajas e inconvenientes de tales políticas y medidas;
- c. establecer una eficaz comunicación entre todas las instancias del Consejo de Europa, la Comunidad europea y otros organismos internacionales interesados con vistas a asegurar la coordinación de sus actividades en el ámbito de las relaciones intercomunitarias;
- d. instaurar contactos de trabajo entre los funcionarios de órganos gubernamentales o semigubernamentales que tratan de los problemas de las relaciones intercomunitarias en los Estados miembros;
- e. establecer una red de información que permita a los responsables locales de las relaciones intercomunitarias intercambiarse datos experimentales y mejorar así la eficacia de su actividad;
- f. promover medidas para combatir el racismo y la xenofobia y para eliminar la discriminación;
- g. animar a todos los grupos y organismos sociales, incluidas las propias comunidades inmigrantes, a contribuir a la mejora de las relaciones intercomunitarias;

- h. individualuar las necesidades en el campo de la investigación y fomentar su realización en los Estados miembros.

II. TEMAS A TRATAR EN EL PROYECTO DE RELACIONES INTERCOMUNITARIAS

1. Análisis de la naturaleza del problema.

- 1.1. Examen de los resultados de la reciente investigación sobre los problemas de las relaciones intercomunitarias, la xenofobia y el racismo en los países de Europa.
- 1.2. Examen de la investigación sobre la discriminación étnica y racial, especialmente en materia de vivienda, empleo y educación.
- 1.3. Informes sobre los problemas de las relaciones intercomunitarias en cada Estado miembro.
- 1.4. Estudios de casos sobre la dinámica de las relaciones intercomunitarias en los barrios de población multi-étnica.
- 1.5. Informes específicos sobre los problemas o conflictos de relaciones intercomunitarias que pueden sobrevenir en los Estados miembros.
- 1.6. Examen comparativo de problemas y de políticas de relaciones intercomunitarias en otras partes del mundo (por ejemplo, Estados Unidos de América, Australia).

2. Problemas planteados y oportunidades ofrecidas por la diversidad cultural.

- 2.1. Costumbres y actitudes socioculturales y religiosas susceptibles de provocar un conflicto con la sociedad de acogida (por ejemplo, papel y situación de las mujeres y las jóvenes, métodos de matanza de anilames, formas de vestir): hasta qué punto deben adaptarse (a) las minorías, (b) la sociedad mayoritaria.
- 2.2. Cuál debe ser la actitud de los poderes públicos respecto de las características culturales de las minorías inmigrantes: fomento activo, tolerancia, laisser-faire, asimilación progresiva, etc.
- 2.3. Cómo aprovechar al máximo las posibilidades de interacción creativa entre las distintas culturas (por ejemplo, en el terreno artístico, en la definición de valores y objetivos sociales): posible surgir de nuevas culturas de inmigrantes.
- 2.4. El derecho a la libertad de convicciones y prácticas religiosas (ver el artículo 9 de la Convención europea de Derechos del Hombre): problemas que encuentran las minorías en la práctica de su religión.

3. Medios para eliminar la discriminación o la hostilidad fundadas en la nacionalidad, el origen étnico o la raza.

- 3.1. Examen comparativo de las leyes (o las garantías constitucionales) sobre la discriminación y la incitación al odio racial: qué eficacia práctica tienen en la eliminación de la discriminación y la hostilidad.
- 3.2. Papel de los organismos y de los funcionarios especialmente encargados de la lucha contra el racismo, la discriminación y la hostilidad, y de tratar las quejas concretas.
- 3.3. Estrategias para suprimir la discriminación en áreas como empleo, vivienda y educación (consultando a los grupos interesados, por ejemplo, los colegas en el caso del empleo)
- 3.4. Función de los instrumentos jurídicos internacionales en la supresión de la discriminación (por ejemplo, Convención europea de los Derechos del Hombre, Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial).
- 3.5. Cómo tratar las amenazas o las violencias dirigidas contra los migrants y las minorías étnicas.
- 3.6. Servicios de asesoría jurídica y de ayuda judicial a las personas víctimas de discriminación, amenazas y violencias.
- 3.7. Medios para desactivar los conflictos entre los diversos grupos étnicos o entre los grupos étnicos y las autoridades (en especial, la policía).
- 3.8. Supresión de distinciones legales y administrativas inútiles entre residentes extranjeros y nacionales.

4. Medios para mejorar las relaciones intercomunitarias y la comprensión entre los grupos étnicos y la sociedad de acogida.

a. Por los medios de comunicación

- 4a.1 Campañas informativas y actividades oficiales de relaciones públicas.
- 4a.2 Presentación en los medios de cuestiones referentes a las minorías étnicas y a los inmigrantes: cómo informar mejor a los jefes de redacción, periodistas, productores de emisiones y servicios de radiodifusión sobre las minorías y sus culturas, y hacerles tomar conciencia de la necesidad de tratarlo con tacto.

4a.3 Acceso de los inmigrantes y los grupos étnicos a los medios (radio y televisión nacionales y locales, programas en lenguas minoritarias, emisiones multilingües, formación de periodistas de grupos minoritarios, coproducción por periodistas de minorías étnicas y de la población de acogida).

b. Por la enseñanza

4b.1 Desarrollo de la educación intercultural.

4b.2 Preparación de todos los niños y jóvenes a la vida en una sociedad pluri-étnica.

4b.3 Formación de los hijos de inmigrantes y de grupos minoritarios para que puedan abrirse paso en la sociedad a que pertenecen.

4b.4 Participación de los padres en la elaboración de una enseñanza adaptada a la sociedad pluri-étnica; posibilidad de que los padres inmigrantes o miembros de una minoría desempeñen un papel activo en la vida de la escuela.

4b.5 Sensibilización de los educadores en las cuestiones de relaciones intercomunitarias y en la diversidad étnica.

4b.6 Revisión del material de enseñanza y producción de nuevos materiales libres de estereotipos étnicos y de etnocentrismo injustificado y concebidos para fomentar una mayor tolerancia frente a otros grupos y una mejor comprensión de otras culturas.

4b.7 Enseñanza de los derechos del hombre en las escuelas y para ciertas categorías profesionales.

c. Por medio de otros grupos y organismos

4c.1 Función del gobierno, los dirigentes y los partidos políticos.

4c.2 Función de las colectividades locales y de sus representantes.

4c.3 Función de los organismos locales especializados que se ocupan de las relaciones intercomunitarias.

4c.4 Función de los servicios sanitarios y sociales.

- 4c.5 Función de las organizaciones no gubernamentales (asociaciones de inmigrantes y de grupos étnicos, otras organizaciones asistenciales, sindicatos y organismos profesionales, mundo de los negocios, organizaciones juveniles, clubes deportivos y asociaciones de ocio, iglesias y otros organismos confesionales.
- 4c.6 Formación de personas que trabajan en estos grupos y organismos sociales para sensibilizarles en las cuestiones de relaciones intercomunitarias y de diversidad étnica.

La tercera Conferencia de Ministros Europeos responsables de las cuestiones de migración finalizó en Oporto con las siguientes **CONCLUSIONES.**

CONCLUSIONS DE LA
TROISIEME CONFERENCE DES MINISTRES EUROPEENS
RESPONSABLES DES QUESTIONS DE MIGRATION

Les Ministres européens responsables de questions de migration des Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que la Finlande, la Yougoslavie et le Saint-Siège se sont réunis à Porto du 13 au 15 mai 1987 à l'invitation du Gouvernement portugais. Cette troisième Conférence des Ministres européens avait pour titre général "Les migrants en Europe occidentale : situation actuelle et perspectives d'avenir."

Assistaient également à la Conférence : des représentants de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le Président du Comité de Direction et le Gouverneur du Fonds de Réétablissement et des représentants de la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe ainsi que du Comité consultatif de la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant.

La Commission des Communautés Européennes, l'OCDE, l'OIT, et le CIM, qui assistaient à la Conférence en qualité d'observateurs, ont présenté des documents d'information sur les activités de leurs organisations respectives. Le statut d'observateur a également été accordé pour la première fois aux organisations non gouvernementales participant aux travaux du Comité européen sur les migrations (CDMG), à savoir : la Confédération européenne des syndicats (CES), l'Union des industries de la Communauté européenne (UNICE), le Service social international (SSI), la Commission catholique internationale pour les migrations (CCIM) et la Commission des Eglises pour les travailleurs migrants en Europe (CETMI).

La préparation de la Conférence avait été confiée au Comité européen sur les migrations, organe intergouvernemental créé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

Les débats de la Conférence étaient axés sur trois thèmes :

- I. Bilan et suites réservées aux conclusions de la première et de la deuxième Conférences des Ministres européens responsables des questions de migration.
- II. Relations intercommunautaires et participation des migrants à la société des pays d'accueil.
- III. Coopération bilatérale et multilatérale relative au retour volontaire des migrants et à la réinsertion dans les pays d'origine.

Les débats sur le thème I s'appuyaient pour partie sur un rapport établi par un consultant M. Jonas Widgren (ancien Sous-secrétaire d'Etat suédois à l'immigration), intitulé "Les migrations internationales - de nouveaux défis pour l'Europe". Pour le thème II, les documents de base avaient été soumis par la République Fédérale d'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède, et pour le thème III par la Belgique, la France, la Grèce et le Portugal.

TENDANCES RECENTES DES MIGRATIONS EUROPEENNES

Les Ministres ont noté que les politiques en matière d'admission ont maintenu, depuis quelques années, les entrées de main-d'oeuvre à un niveau très inférieur à celui des années 60 et du début des années 70. Les arrivées de membres des familles de travailleurs migrants déjà sur place ont en général diminué. Certains migrants (*) rentrent dans leur pays d'origine, mais il est clair désormais que, dans de nombreux cas, la plupart se sont installés dans les pays hôtes et qu'eux-mêmes et leurs descendants font de manière permanente partie de la population résidente. Parallèlement, la facilité de voyage et de communication permet de nos jours aux migrants qui le souhaitent de garder le contact avec leur pays d'origine et de mieux maintenir ainsi leur identité culturelle dans le pays hôte.

La nécessité d'assurer une participation active et effective des migrants à la société d'accueil se fait pressante, particulièrement dans le cas des jeunes issus de l'immigration dont les valeurs et les attentes diffèrent considérablement de celles dont leurs parents étaient porteurs au moment où ils ont émigré. Les Ministres ont constaté que les efforts du Conseil de l'Europe pour assurer aux migrants et à leurs descendants des droits aussi étendus que possible dans la société dans laquelle ils vivent gardent toute leur importance. Ils ont notamment relevé, que depuis leur dernière conférence, le Comité consultatif de la Convention européenne relative au statut juridique des travailleurs migrants a commencé ses travaux. Les Ministres des Etats parties à la Convention ont lancé un appel aux autres Etats pour qu'ils réexaminent la possibilité de signer et/ou de ratifier cette Convention.

Malgré le coup de frein donné à la migration de main-d'oeuvre dans les Etats membres, la population étrangère totale continue à augmenter dans ces Etats. Cela tient en partie à la croissance démographique naturelle de la population résidente étrangère dont la natalité demeure en général encore relativement élevée, dans une situation où les niveaux moyens de fécondité sont bas. Mais les Etats membres enregistrent toujours, par ailleurs, un flux continu d'étrangers arrivant sur leur territoire ; on estime que dans la période écoulée depuis la première conférence (1980) le chiffre de ces arrivées dans les principaux pays d'accueil aurait été, en moyenne, de 700.000 personnes par an (chiffre brut qui inclut les demandeurs d'asile et ne tient pas compte des sorties). La plupart de ces migrants ne sont pas admis aux fins d'emploi mais plutôt aux fins de regroupement familial ou pour des raisons humanitaires.

* Note : Le terme "migrants" est utilisé dans les présentes conclusions pour désigner les travailleurs migrants et leur famille ainsi que les personnes appelées dans de nombreux pays "immigrants", "groupes ethniques", "descendants de migrants".

Les Ministres ont noté que l'augmentation du nombre des demandeurs d'asile, entrant dans les pays membres, constitue l'une des évolutions les plus marquantes depuis la dernière conférence. On a constaté que les demandeurs d'asile n'obtiennent pas tous le statut de réfugié politique et que plusieurs Etats membres ont pris des mesures pour tenter de mieux distinguer les véritables réfugiés de ceux qui se servent du système d'asile pour échapper au contrôle de l'immigration. Aussi, les Ministres conscients du danger qui pourrait découler de telles mesures, pour les vrais réfugiés, ont réaffirmé l'attachement des Etats membres à leurs traditions d'accueil et de protection des réfugiés. Considérant, par ailleurs, que les problèmes sociaux que rencontrent les réfugiés sont dans une certaine mesure comparables à ceux que connaissent les autres catégories de migrants, les Ministres ont relevé que le mandat du Comité européen sur les Migrations du Conseil de l'Europe avait été récemment élargi de manière à prendre en compte la situation sociale des réfugiés.

Les Ministres sont revenus sur la question de la migration clandestine, à laquelle ils avaient consacré beaucoup d'attention lors de leur deuxième conférence. Même s'il est difficile de savoir avec certitude si l'immigration clandestine augmente ou diminue, les Ministres ont à nouveau souligné la nécessité d'une étroite coopération bilatérale et multilatérale pour faire face à ce phénomène. Ils ont noté avec satisfaction que, conformément aux vœux qu'ils avaient exprimé à la deuxième Conférence, le Conseil de l'Europe avait organisé deux réunions de Hauts Fonctionnaires sur les migrations clandestines et les migrants en situation irrégulière. Un certain nombre de propositions tendant à l'intensification de la coopération intergouvernementale ont été présentées lors de ces réunions et diverses activités leur donnant suite sont en cours au Conseil de l'Europe.

Les Ministres ont également attiré l'attention sur un autre phénomène nouveau : les pays de l'Europe méridionale, traditionnellement pays d'émigration, sont devenus des pays d'accueil pour un nombre croissant d'immigrants venus pour la plupart du tiers monde. Ces pays, qui doivent faire face à ce nouveau phénomène et au nombre élevé de migrants clandestins ou sans documents, adaptent ces temps-ci, en conséquence, leur législation et leur politique sociale.

D'autre part, les Ministres ont observé que la configuration géographique des mouvements migratoires intéressant les pays d'Europe s'est considérablement modifiée au cours de ces 20 dernières années.

Alors que l'émigration était par le passé, pour une majorité d'Etats membres, un phénomène essentiellement européen, actuellement, les migrants et les demandeurs d'asile sont dans une proportion croissante originaires de pays extra-européens. Aussi les migrations sont-elles devenues un phénomène mondial et non plus seulement régional.

Les Ministres ont été amenés à conclure que la pression à l'émigration vers l'Europe, à partir d'autres régions du monde, pourrait vraisemblablement se maintenir à un niveau élevé. La facilité de voyage à l'époque moderne et la tendance générale à l'internationalisation de la société contribueront à faire des migrations un problème politique clé dans les années à venir. Il faut bien voir qu'il en sera ainsi aussi longtemps que les différences de niveau de développement économique et de taux de

croissance démographique entre le Nord et le Sud demeureront aussi tranchées. Les problèmes de migrations ne sont qu'un aspect des déséquilibres en tout genre au niveau mondial et ils impriment un élan supplémentaire à la recherche de politiques propres à promouvoir un développement mondial plus équilibré. Ceci est inévitablement un objectif à long terme, qui implique un dialogue approfondi et une coopération internationale plus étroite.

*

* *

Les Ministres ont constaté que le Conseil de l'Europe demeure le lieu privilégié pour l'échange d'expériences et d'études des phénomènes migratoires.

RELATIONS INTERCOMMUNAUTAIRES ET PARTICIPATION DES MIGRANTS A
LA SOCIÉTÉ DES PAYS D'ACCUEIL

1. Relations intercommunautaires

Les Ministres constatent que la population de la majorité des Etats membres s'est diversifiée, particulièrement en termes de présence culturelle, du fait des apports des populations migrantes d'origine différente. L'un des grands enjeux des années à venir consiste à créer les conditions d'une coexistence harmonieuse et créative entre les populations des pays d'accueil et les communautés de migrants. Les Ministres estiment donc que, pour que les Etats membres bénéficient des éléments culturels et sociaux nouveaux, apportés par les communautés de migrants, il est important d'adopter une politique de relations intercommunautaires et de l'appliquer avec cohérence dans tous les secteurs de la société.

Les Ministres sont, en outre, d'avis que les gouvernements doivent montrer la voie en témoignant de l'importance qu'ils attachent aux relations intercommunautaires et en donnant l'exemple, par leurs politiques et leurs actions destinées à créer un climat favorable ainsi que les conditions nécessaires à l'intégration des migrants dans la société d'accueil. Les collectivités locales peuvent également jouer un grand rôle en encourageant les bonnes relations intercommunautaires, notamment dans les régions possédant d'importantes populations d'origine étrangère. Il est clair, aussi, que cette tâche ne concerne pas seulement les pouvoirs publics mais la société dans son ensemble. Ainsi, le secteur non gouvernemental et en particulier les associations de migrants, peut-il aussi jouer un rôle important, d'information et d'éducation, grâce à ses liens personnels avec les différentes communautés et en montrant l'exemple dans la conduite de ses propres affaires. Les pouvoirs publics doivent donc soutenir et encourager les efforts entrepris en ce sens par les organismes appropriés et, entre autres, par les organisations de migrants.

Les Ministres sont convenus que les politiques des relations intercommunautaires devraient couvrir les aspects suivants :

(a) Protection contre la discrimination et l'hostilité

Les Ministres ont condamné dans les termes les plus fermes tout acte d'hostilité, de discrimination et de violence fondé sur des motifs d'origine sociale, ethnique, de race, de religion ou de culture. Ils sont

convenus d'oeuvrer pour l'élimination de la discrimination, de l'hostilité et de la violence dans leurs pays respectifs, par l'adoption de mesures appropriées et, le cas échéant, d'ordre législatif ou administratif. A cet égard, ils notent avec intérêt que certains pays ont créé de nouvelles structures visant à éliminer la discrimination et l'hostilité. Dans ce contexte, les Ministres se sont félicités de la Déclaration de juin 1986, des institutions et des Etats membres des Communautés européennes, contre le racisme et la xénophobie et ils ont tenu à rappeler la Déclaration sur l'intolérance du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 14 mai 1981.

Les Ministres ont également estimé qu'il fallait faire un effort pour réduire autant que possible, d'une part, les cas où la loi distingue entre les droits sociaux des ressortissants nationaux et ceux des résidents étrangers en situation régulière, et, d'autre part, pour réduire les disparités injustifiées de ressources, car de telles inégalités peuvent être sources de tensions.

(b) Vivre avec les différences culturelles

Les Ministres ont réaffirmé le droit des migrants au respect de leur identité culturelle. Ils ont estimé, d'une part, que les pouvoirs publics doivent envisager favorablement les mesures visant à aider les migrants à maintenir leur identité culturelle et, d'autre part, qu'il convient de définir des politiques culturelles qui encouragent l'interaction entre les différentes cultures, de manière à ce que toute la population s'enrichisse mutuellement. Toutefois, les différences entre les coutumes et les modes de vie des migrants et de la population hôte, peuvent entraîner des conflits qui risquent de renforcer les préjugés à l'encontre des migrants. Il importe alors de trouver des solutions pratiques à ces difficultés et de reconnaître que, si tous les résidents sont tenus de respecter les lois du pays dans lequel ils vivent, une certaine adaptation mutuelle est nécessaire.

(c) Contribution du système éducatif à l'amélioration des relations intercommunautaires

Les Ministres ont estimé que le système scolaire doit jouer un rôle essentiel en créant les conditions permettant de bonnes relations intercommunautaires. Pour éviter l'émergence d'attitudes xénophobes ou racistes, l'école doit s'efforcer de corriger les stéréotypes sur les différents peuples et d'encourager une compréhension et une sympathie pour les différentes cultures et modes de vie des migrants.

A cet égard, les Ministres ont souligné la pertinence des mesures contenues dans la Recommandation n° R (84) 18 adressée par le Comité des Ministres aux Etats membres intitulée "la formation des enseignants à une éducation pour la compréhension interculturelle, notamment dans un contexte de migration."

(d) Contribution des mass media à l'amélioration des relations intercommunautaires

Les Ministres ont estimé que, tout en respectant pleinement l'indépendance des médias, les gouvernements et autres autorités concernés, peuvent agir directement en veillant au respect de la

législation nationale, et en diffusant des informations précises sur leur politique en matière de relations intercommunautaires ainsi que sur la contribution positive des migrants à l'économie et à la société. D'autre part, les gouvernements, et les autres autorités concernées, peuvent contribuer à sensibiliser les journalistes et éditorialistes aux dangers de véhiculer des stéréotypes sur les migrants. Les Ministres ont noté à cet égard, d'une part, les tentatives intéressantes de certains pays membres pour intégrer dans la formation des journalistes une sensibilisation à ces questions, et, d'autre part, l'existence d'exemples fructueux de coproduction et d'échange d'émissions entre les pays d'origine et les pays d'accueil.

(e) Formation des fonctionnaires

Les fonctionnaires appelés à entrer en contact avec les administrés doivent être instruits sur la manière de conseiller les migrants avec équité. Ces fonctionnaires jouent un rôle essentiel dans la médiation entre la société d'accueil et les migrants, et tout malentendu en ce domaine peut créer des ressentiments de part et d'autre. Une attention particulière doit être accordée aux questions des droits de l'homme dans la formation des agents de police qui supportent souvent l'essentiel de la suspicion ou de l'hostilité pouvant exister entre les migrants et la société d'accueil. Les Ministres ont invité à des échanges internationaux d'expériences sur les méthodes utilisées dans les différents pays pour promouvoir de meilleures relations entre les migrants et les fonctionnaires publics de toute sorte.

Enfin, les Ministres ont chaleureusement accueilli le lancement d'un projet de relations intercommunautaires dans le programme intergouvernemental d'activités du Conseil de l'Europe. Ils estiment que ce projet constituera une source d'informations et d'orientations intéressante pour les responsables des questions de relations intercommunautaires au niveau des pays. Ils ont souligné que, compte tenu de l'étendue du domaine des relations intercommunautaires, le projet devait être pluridisciplinaire et utiliser pleinement les compétences de tous les organes pertinents du Conseil de l'Europe.

2. Participation

Les Ministres sont convenus que les politiques de relations intercommunautaires ne pouvaient parvenir à leurs objectifs que si les migrants ont l'opportunité de participer pleinement à la vie économique, sociale et culturelle de la société dont ils font partie. Ce qui implique notamment :

(a) Un statut juridique garanti

Les pouvoirs publics devraient prendre si nécessaire, toutes les mesures appropriées visant à consolider le droit de résidence et d'accès des migrants au marché du travail, notamment, celui des jeunes nés ou élevés dans le pays de résidence. Ils devraient également réexaminer, le cas échéant, les conditions régissant le regroupement des familles afin d'éviter l'existence d'obstacles pratiques injustifiés.

L'acquisition de la nationalité du pays de résidence est une condition importante pour la pleine participation à la société d'accueil. Elle devrait être facilitée notamment pour les enfants de migrants.

Les Ministres ont constaté d'autre part que les jeunes migrants peuvent parfois avoir le sentiment d'appartenir au pays d'accueil qui coexiste avec un sentiment d'identification au pays de leurs parents.

Dans ce contexte, le Conseil de l'Europe continuera à étudier les questions liées à la double nationalité.

(b) Une voix dans le processus de décision

Tout en admettant que la question des droits politiques des étrangers soulève des problèmes politiques et juridiques délicats, les Ministres ont souligné la nécessité de poursuivre la recherche de solutions satisfaisantes et l'intérêt de suivre les expériences de certains pays concernant la participation au niveau local.

A cet égard, ils ont préconisé l'adoption étendue, entre autres, d'un mécanisme consultatif pour les étrangers au niveau municipal et leur participation, par des moyens consultatifs, aux processus de décision à différents niveaux, dans la mesure où ils influent sur la vie des migrants.

(c) Mesures pour permettre aux migrants de prendre part pleinement au marché du travail

Lorsque les travailleurs migrants sont fortement concentrés dans les secteurs économiques en difficulté, il importe de prévoir, à l'intention des travailleurs affectés, notamment par les restructurations industrielles, des cours de recyclage professionnel, tenant compte, autant que possible, de leurs compétences et de les rendre aptes à occuper des emplois dans les secteurs en expansion.

En cas de suppression d'emplois dépourvus de qualification, il convient d'offrir aux travailleurs migrants, sur la même base qu'aux nationaux, une formation appropriée. Il faut s'efforcer de faire comprendre aux jeunes originaires de familles migrantes l'importance de cette formation et les encourager activement à la suivre.

Un effort particulier doit être fait pour garantir que les jeunes d'origine migrante bénéficient d'une réelle égalité des chances en matière d'emploi. Cette question est étroitement liée aux politiques de relations intercommunautaires car les jeunes migrants qui estiment n'avoir aucun espoir d'avancement économique ou social peuvent finir par rejeter les valeurs et institutions de la société d'accueil et se marginaliser.

Il est donc très important de renforcer les dispositifs d'éducation et de formation professionnelle qui permettent aux jeunes d'origine migrante de surmonter les difficultés auxquelles ils sont souvent confrontés dans la recherche d'un emploi adapté à leurs aptitudes (par exemple enseignement complémentaire des langues, formation pré-professionnelle ou professionnelle spécialement adaptée, cours de rattrapage).

(d) Mesures pour améliorer la situation des femmes migrants

Par suite du regroupement familial et de migrations indépendantes, les femmes représentent aujourd'hui une part importante de la population migrante. Elles jouent un rôle essentiel dans les relations entre la jeune génération et la société d'accueil.

Des mesures doivent être prises pour que les femmes migrantes bénéficient comme les autochtones de l'assistance maternelle et infantile. D'autre part, les pouvoirs publics doivent particulièrement veiller à ce que les femmes migrantes aient, dans le cadre de leur autorisation de travail si celle-ci est nécessaire, les mêmes possibilités d'accès à l'emploi et la même protection que les autres travailleurs des pays d'accueil. Il convient également de prévoir des moyens humains et financiers qui permettent la mise en oeuvre de programmes intégrés de langue et d'alphabétisation à l'intention des femmes migrantes. La promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes est aussi importante pour les migrants que pour les autochtones.

(e) Problèmes linguistiques

Les Ministres ont souligné le fait qu'une bonne connaissance de base de la langue des pays hôtes est un élément fondamental de toute participation. Les gouvernements devraient encourager les migrants à apprendre cette langue et mettre à leur disposition des cours appropriés.

D'autre part, il conviendrait de prévoir, là où cela est nécessaire, un service d'interprétation afin de faciliter la communication entre les migrants et les services de santé, d'assistance sociale et autres services publics.

(f) Promotion de la participation culturelle des communautés d'origine migrante dans la société d'accueil

Il conviendrait de promouvoir les activités des communautés d'origine migrante dans les arts et la culture, notamment l'art, l'artisanat, la littérature, la musique, la danse, le théâtre, la mode.

RETOUR VOLONTAIRE ET REINSERTION DES MIGRANTS DANS LE PAYS D'ORIGINE

Le retour dans le pays d'origine doit être le résultat du libre choix des intéressés. Il implique que le travailleur migrant puisse décider en connaissance de cause ; c'est pourquoi il doit, en premier lieu, bénéficier d'une information adéquate, tant sur les mesures destinées à favoriser l'intégration sociale et économique dans le pays d'accueil que sur les possibilités de réinsertion dans le pays d'origine.

Les Ministres ont constaté que le retour familial au pays d'origine présentait parfois des problèmes analogues à ceux qu'avait présentés l'émigration vers le pays d'accueil. Il en découle que certaines des mesures qui étaient nécessaires pour l'insertion dans la société d'accueil deviennent nécessaires pour la réinsertion dans les pays d'origine. C'est pourquoi les Ministres estiment que tout programme de réinsertion devait être planifié dans le cadre de la coopération entre pays d'origine et pays d'accueil. En outre, et afin de faciliter la réinsertion dans la société des pays d'origine, il convient de prendre des mesures pour promouvoir la scolarisation des jeunes (filles et garçons - formation professionnelle adaptée aux besoins de l'économie du pays d'origine), la réinsertion professionnelle et sociale des adultes, et notamment des femmes, et pour résoudre les problèmes d'emploi, de logement, de prestations sociales, etc.

De manière très concrète, les programmes d'aide à la réinsertion lorsqu'ils sont mis en oeuvre, posent des questions pour lesquelles des solutions satisfaisantes sont à rechercher, par exemple en ce qui concerne :

- les aides accordées pour permettre une réelle réinsertion ;
- la formation et la réadaptation professionnelle en vue du retour dispensées, le cas échéant, aux travailleurs désireux de rentrer dans leurs pays ;
- la situation particulière des enfants mineurs rentrés avec leurs parents.

Les Ministres ont tenu également à souligner la nécessité de poursuivre la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux, et leur réactualisation éventuelle, afin de permettre aux travailleurs migrants de préserver, une fois retournés dans leur pays d'origine, leurs droits acquis, ou en voie d'acquisition, pour autant que cette préservation soit conforme aux régimes de sécurité sociale dans les pays d'accueil.

Par ailleurs, les Ministres ont exprimé le voeu que les Etats membres du Conseil de l'Europe prennent, le cas échéant, dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux, les mesures facilitant aux travailleurs migrants retournés dans leur pays d'origine, leur réinsertion dans le système de sécurité sociale de ces pays.

D'autre part, les Ministres ont fait observer que la coopération à la réinsertion des travailleurs migrants doit également se situer dans un cadre multilatéral en vue de développer les régions traditionnelles d'émigration par le biais de projets divers : aide à la création d'entreprises ou de coopératives, créations de centres de formation professionnelle, de logements, etc. Dans ce but, il conviendrait d'utiliser pleinement les possibilités offertes par le Fonds de Réétablissement du Conseil de l'Europe ...

Enfin, les Ministres ont préconisé la poursuite d'études sur les migrations de retour afin de mieux comprendre l'ampleur du phénomène et ses conséquences pour les travailleurs migrants, les pays d'origine et les pays d'accueil.

*

* *

Les Ministres ont, enfin, vivement remercié le Gouvernement du Portugal d'avoir invité la Conférence à Porto. Ils ont rendu hommage à l'efficacité avec laquelle les autorités portugaises ont pris toutes les dispositions pratiques nécessaires, contribuant ainsi pour une très large part à l'atmosphère ouverte et chaleureuse dans laquelle s'est déroulée la Conférence.

Les Ministres se félicitent de l'organisation d'une séance informelle qui, à leur avis, a donné lieu à un intéressant et libre échange de vues. Ils souhaitent que cette expérience puisse se répéter à l'avenir et qu'elle se prolonge davantage.

Les Ministres ont également pris note avec satisfaction de l'intention manifestée par le Luxembourg d'organiser la quatrième Conférence des Ministres européens responsables des questions de migration à une date que les autorités luxembourgeoises feront connaître en temps opportun.

*

* * *

LAS IGLESIAS ANTE LAS MIGRACIONES

En los últimos años, el tema de las migraciones ha sido objeto de creciente atención y seguimiento por parte de las Iglesias, pendientes sobre todo de los aspectos humanos y éticos de este fenómeno.

El Papa Juan Pablo II, en la encíclica Laborem exercens formuló el principio: "El hombre tiene derecho a dejar su país de origen -y también de regresar a él- y de buscar mejores condiciones de vida en otro país". Y en su discurso al 2o. Congreso mundial de pastoral de la emigración (Roma, 17-10-1985) señaló el carácter de drama que este abandono de la patria tiene para el emigrante y para su familia, y subrayó la necesidad de su integración en el país de acogida, facilitándole la participación en la sociedad, atendiendo sus necesidades y respetando su personalidad, sin suficiencia, orgullo y egoísmo.

Los Obispos Españoles alzaron también su voz en 1985 mientras se debatía en el Parlamento el proyecto de Ley de Extranjería. Lo hicieron por medio de una Declaración de las Comisiones Episcopales de Pastoral Social y de Migraciones intitulada precisamente "Por una justa ley de extranjería" que es un intenso alegato en favor de los derechos de los emigrantes, muchos de los cuales se hallan -dicen los obispos- "en condiciones de trabajo y de vida especialmente duras e inhumanas" y en "situación de indefensión e injusticia". (Doc. 4).

En Francia, la inmigración procedente del Magreb, del Africa negra y de Turquía ha suscitado en algunos ambientes fuerte preocupación y aun rechazo. Se teme el influjo negativo que para el futuro de Francia pueda representar la presencia de estilos distintos de vida, de culturas y de creencias religiosas.

Los Obispos franceses encargados de la emigración, las cuestiones sociales y el ecumenismo acaban de publicar un documento sobre el tema. Consideran legítimo que se plantee la cuestión del influjo cultural de este género de inmigrantes. Pero, al mismo tiempo, sostienen que los miedos, los resentimientos y la hostilidad no son ni legítimos ni razonables. Y se pronuncian por una integración progresiva de los musulmanes en un esfuerzo de conocimiento y diálogo. Para los obispos franceses, "las diferencias fundadas en el origen y la religión no pueden ser un obstáculo mayor para la integración en un mismo conjunto nacional". (Doc. 5).

En Suiza se está revisando por segunda vez la ley de derecho de asilo que, bajo la presión de tendencias xenófobas manifestadas en el referendun de abril, tiende a ser más restrictiva.

Sobre ello acaban de pronunciarse, en un Memorandum conjunto, las Iglesias evangélicas, la Conferencia Episcopal católica y el Consejo Sinodal de los veterocatólicos. En él las Iglesias suizas llaman la atención sobre los emigrantes por causa de la represión política dictatorial y de la violación de los derechos humano, y también por problemas económicos sin solución. Estiman que la legislación debe dar una respuesta adecuada a tales situaciones. Critican la xenofobia creciente en Suiza. Analizan diversos puntos de la ley actualmente en revisión y enuncian las consecuencias negativas que se derivarían de una mayor rigidez en la política de asilo. Insisten, por fin, en la necesidad de una colaboración internacional que, a su juicio, es hoy por hoy muy escasa. (Doc. 6).

POR UNA JUSTA LEY DE EXTRANJERIA

DECLARACION DE LAS COMISIONES EPISCOPALES DE PASTORAL SOCIAL Y DE MIGRACIONES

EN NOMBRE DEL EVANGELIO

Los Obispos miembros de las Comisiones Episcopales de Migraciones y de Pastoral Social no podemos quedar indiferentes ante la preparación de esta futura

Ley, porque en el tratamiento que se dispense a los extranjeros entran en juego muchos valores éticos que tienen que ver con los derechos humanos y con las enseñanzas más fundamentales del Evangelio de Jesucristo.

Habíamos, pues, como pastores del Pueblo de Dios, urgidos por la responsabilidad que se desprende de nuestro ministerio de servicio y orientación. Y nos consideramos tanto más obligados a hablar para los católicos españoles cuanto que lo hemos hecho muchas veces dirigiéndonos a los católicos de otros países en los que viven y trabajan miles de emigrantes nuestros.

Tenemos la esperanza de que la voz que hoy levantamos se convierta en una llamada a la conciencia de los cristianos y de todas las personas de buena voluntad que quieran escucharnos.

Somos conscientes, por otra parte, de que la presencia de los inmigrantes extranjeros provoca en época de crisis socioeconómica reacciones de rechazo por parte del pueblo que los recibe. Reacciones que pretenden justificarse presentándolas como actitudes de defensa de los intereses nacionales.

SOMOS, YA, PAIS DE INMIGRACION

Nuestro país posee una larga tradición de emigración. A lo largo de los últimos siglos, muchos españoles se vieron obligados a abandonar nuestra tierra, buscando nuevas posibilidades de ganarse la vida. Pero en la actualidad, cuando se extingue el flujo migratorio de ciudadanos de nuestro país hacia otros europeos, España paradójicamente se está convirtiendo en país de acogida.

Además de los inmigrantes de alta cualificación profesional, generalmente originarios de países industrializados, hay un grupo muy numeroso de personas que se han instalado en España, obligados a abandonar sus países por motivos de persecución política, religiosa o racial, aunque la mayor parte de ellos han tenido que emigrar huyendo de la pobreza endémica de sus países.

Nos percatamos del panorama sombrío que afecta a estos inmigrantes y de que el fenómeno ha adquirido una importancia grande en nuestro país, tanto por el número de afectados como por la gravedad de sus problemas. Un síntoma de esta grave situación y de la urgencia de buscar una solución es que actualmente se encuentran en nuestro país 600.000 extranjeros procedentes de Portugal y el Tercer Mundo, de los que 400.000 se encuentran sin permiso de residencia ni de trabajo, según se desprende de los estudios hechos por Cáritas Española.

Es urgente poner fin a las condiciones de trabajo y de vida especialmente duras e inhumanas, en las que están inmersos un número importante de inmigrantes: sus viviendas, en gran parte inhabitables, de auténtico ghetto y marginación, su condición de ilegalidad y clandestinidad les obliga a la más pura indefensión frente a la estabilidad y las condiciones mínimas de trabajo. La anulación de cualquier posibilidad de reivindicación frente a quienes les explotan, el estar obligados a realizar las más ingratas tareas en los sectores de economía sumergida, con sueldos que a veces no sobrepasan la mitad del salario mínimo y padeciendo jornadas laborales de hasta 10 y 14 horas, sin ningún tipo de cobertura de seguros sociales, son otras tantas injusticias que nosotros mismos denunciábamos cuando se trata de nuestros emigrantes en el extranjero.

QUE LA LEY RESPONDA A LAS JUSTAS ESPERANZAS

Ante la situación de hecho que viven estos inmigrantes, nuestros legisladores deben tener presentes todos y cada uno de los principios y derechos fundamentales que tienen que ver con el respeto a la dignidad de la persona humana, muchos de los cuales están contemplados en la Constitución Española y en los tratados internacionales suscritos por España. Estos derechos no pueden ser cuestionados ni sometidos a ningún límite ni condicionamiento de reciprocidad.

Deseamos que el proyecto tramitado en las Cortes abra paso, por fin, al cumplimiento del artículo 13 de nuestra Constitución y al ordenamiento eficaz de los derechos de los inmigrantes con las garantías necesarias para superar las caducas, dispersas y hasta contradictorias normas hasta ahora vigentes. Esperamos, pues, que se consiga una legislación estable que encauce y respete los deberes y derechos de tantos hermanos nuestros a quienes hemos de acoger por imperativo humanitario y cristiano.

Ante la situación de indefensión e injusticia en que hoy se encuentran tantos inmigrantes, la futura Ley debe asegurar los mecanismos legales necesarios para facilitar la regularización de quienes han estado sometidos hasta ahora a una legislación arbitraria y discriminatoria (Decreto del 14 de febrero de 1974).

Pedimos que la futura Ley sea realista con los problemas de los inmigrantes, que no sólo se les considere como fuerzas productivas, exigiéndoles un contrato de trabajo en vigor que difícilmente podrán conseguir en la economía sumergida. Son personas que tienen familia a la que atender, hijos que educar y derechos culturales y lingüísticos que conservar, y a los que es necesario ofrecer posibilidades de asociarse, garantizándoles el respeto debido a su derecho a la libertad de opinión y de expresión.

Nos preocupa también que en la futura Ley pueda

quedar abierta la puerta a la discrecionalidad en artículos del proyecto tan importantes como el 26, 1. f, referente a la expulsión. Es de desear que las causas de la expulsión queden claramente definidas y que la última decisión sea de exclusiva competencia judicial.

Nadie duda que la situación económica en España obliga a hacer un sacrificio si se comparten con los inmigrantes las oportunidades de trabajo y bienestar que existen. Pero cuando hay deberes humanitarios de recíproca solidaridad, no se pueden dejar de lado por razones de coyuntura social, política o económica. En cualquier caso sería una injusticia hacer recaer el peso de la crisis solamente sobre el inmigrado.

RESPONSABILIDAD DE TODOS. TAMBIEN DEL INMIGRADO

Queremos aprovechar esta ocasión para dirigirnos directamente a nuestros hermanos los inmigrantes extranjeros, a la sociedad y a las comunidades cristianas:

a) Aunque existen todavía circunstancias adversas para vuestra acogida, no os encerréis en vosotros mismos; antes bien, esforzáos por abrir os a los demás y aportad lo mejor de vosotros. La sociedad española necesita enriquecerse con los valores sociales, culturales, éticos y religiosos que vosotros tenéis y es seguro que saldréis enriquecidos en el intercambio.

Organizáos y tratad de participar, junto a los españoles que estén dispuestos a apoyar os, en la búsqueda de soluciones a vuestros problemas y a los de todos.

b) Pedimos a la sociedad española que ponga en práctica una actitud de acogida y hospitalidad hacia los extranjeros. No podemos replegarnos sobre nosotros mismos; menos aún podemos pretender defendernos de la crisis económica, atacando a quienes sufren sus efectos de la manera más drástica.

c) Finalmente, los creyentes, los grupos y comunidades cristianas y todo el Pueblo de Dios; no olvidemos nunca que extranjeros y autóctonos, somos todos hijos del mismo Padre. Todos somos iguales ante el Señor. La presencia de inmigrantes extranjeros supone, sin duda, para todos una ocasión privilegiada de vivir el evangelio del mandamiento nuevo, la catolicidad de la Iglesia y el sentido ecuménico de nuestra convivencia con quienes, tal vez, no comparten nuestra fe.

Madrid, 19 abril 1985

Juan, Obispo de Urgel y Presidente de la Comisión Episcopal de Migraciones
Miguel Angel, Obispo de Mondoñedo-El Ferrol
Ignacio, Obispo de Guadix-Baza
Alberto, Obispo Auxiliar de Madrid
José, Obispo Auxiliar de Oviedo
Ramón, Obispo de Canarias y Presidente de la Comisión E. de Pastoral Social
Rafael, Obispo de Huelva
José María, Obispo de Vic
Ambrosio, Obispo de Barbastro
Alberto, Obispo Auxiliar de Madrid
José, Arzobispo Emérito de Tarragona

L'Eglise en France

CONSTRUIRE L'AVENIR AVEC LES IMMIGRÉS

Déclaration de l'épiscopat français

De nombreuses prises de position d'évêques, de mouvements, de groupes, chrétiens ou non, viennent de s'élever contre le racisme et les idéologies qui le favorisent. Au-delà de la condamnation ferme : « le racisme est incompatible avec l'Évangile », il s'agit de réfléchir à la manière de construire l'avenir de notre pays. Ce texte, émanant de plusieurs Commissions officielles de l'épiscopat français, veut y contribuer.

Une question qui concerne l'avenir de tous

Les populations vivant en France sont-elles toutes appelées à participer à l'avenir de notre pays ? Et quelle société construire dans cette diversité ?

Il s'agit là des relations entre les populations française et immigrée. Aussi, tous sont concernés, bien que de manières différentes, par cette question.

C'est peu à peu que l'on a pris conscience de l'ampleur des problèmes soulevés par la présence des travailleurs immigrés. Ce ne furent pendant longtemps que des travailleurs dont on avait encouragé la venue ; leur avenir humain, familial, culturel et religieux n'a pas été réellement pris en compte. Aujourd'hui, ils souffrent d'un statut précaire. Ils vivent souvent à la périphérie de la société, avec les moins favorisés. Les discriminations à leur égard rendent plus durs les effets du chômage et plus aléatoire l'accès au logement. De plus, ils sont encore maintenus à distance de la participation aux décisions de la collectivité.

Leur adaptation en quelques années à la vie en France ne va pas sans créer des tensions avec leur propre héritage culturel et religieux, surtout pour les jeunes générations. Pour ceux qui se retrouvent sans emploi, une reconversion professionnelle et un retour au pays sont dans la plupart des cas des espoirs vains.

La population française de même niveau social connaît souvent des difficultés semblables. La crise économique et culturelle, l'inquiétude devant l'avenir, sont le lot des uns et des autres.

C'est cependant dans ces conditions que des solidarités nouvelles apparaissent parfois. La cohabitation reste possible lorsque des moyens appropriés sont mis en œuvre. Cependant, trop souvent, les concurrences s'exaspèrent et le repli sur soi est une tentation permanente.

Des peurs injustifiées

Dans ce climat, beaucoup — mais pas nécessairement les plus touchés par la crise et les problèmes du « vivre ensemble » — s'interrogent sur ce que devien-

dra la France dans cette diversité des modes de vie, des cultures, des croyances religieuses. Ces interrogations sont légitimes. Mais des préjugés, des peurs se propagent. Des ressentiments tournent à l'hostilité déclarée : cela n'est ni légitime ni raisonnable.

Ces attitudes se manifestent au premier chef contre des populations étrangères — arrivées en France souvent depuis de longues années —, mais aussi contre des Français aux attaches culturelles et religieuses différentes de celles de la majorité des habitants de notre pays (Français des départements d'Outre-mer, Français musulmans, nouveaux naturalisés, ainsi que les juifs...).

La différence n'est pas un mal. Or, aujourd'hui, on en fait trop souvent un prétexte pour haïr. La part que les travailleurs immigrés ont prise dans le développement économique, social et culturel du pays est injustement oubliée ou ignorée. Les étrangers et leurs familles sont trop souvent considérés comme un fardeau pour la France. On les rend responsables au premier chef du chômage, de la baisse des niveaux scolaires, etc.

A ces préventions se mêlent ressentiment et mépris, particulièrement à l'égard des personnes originaires du Maghreb, d'Afrique noire et de Turquie. On les accuse facilement d'apporter « l'insécurité » dans nos villes et nos banlieues. En particulier, des peurs irraisonnées s'attachent à l'image du croyant musulman de nos quartiers.

Une présence légitime

Un discours se développe, qui tend à justifier le rejet en bloc de certaines populations d'origine étrangère ou regardées comme telles. Il y a des mots et des comportements qui tuent, ne l'oublions pas. Pourtant, peu de gens approuvent les violences et les attentats dont certains, étrangers ou Français, sont victimes.

Deux faits méritent d'être mentionnés. D'une part, on assiste à un sursaut de conscience, venant de maints horizons, face à des manifestations d'hostilité, voire de haine. D'autre part, beaucoup se souviennent que la France, dans son passé récent, s'est formée par des apports d'hommes et de femmes de diverses origines.

Sans ignorer pour autant les difficultés et les efforts nécessaires pour vivre ensemble, l'immense majorité des Français cherche des voies adaptées à la situation présente.

Toute société a ses limites, tout pays a ses frontières. Une communauté humaine, si homogène soit elle, doit pouvoir échanger avec d'autres, mais il y a plus : notre pays a accueilli, pour des raisons

économiques ou politiques, des populations nouvelles qui ont pris racine en France et y ont fait leur vie. On ne peut recourir à l'arbitraire pour fixer leur sort, si lié à notre histoire. Leur présence est devenue légitime.

L'avenir des populations musulmanes en France

Ceux qui se font les champions de l'exclusion font valoir le caractère inconciliable de certaines cultures, de certaines religions, de certaines conceptions de la vie, avec les nôtres. Les populations d'origine musulmane notamment, seraient incapables d'entrer dans notre société et d'en admettre les lois et les coutumes !

Une telle position durcit abusivement des différences qui, pour être importantes, ne se présentent pas inexorablement en termes d'exclusion. Les populations musulmanes elles-mêmes vivent leurs propres diversités ethniques, culturelles et même religieuses. L'ignorance générale à leur égard appelle d'abord un effort de connaissance et de dialogue. On ne doit pas enfermer les hommes dans un système. Pourquoi, d'ailleurs, préjuger défavorablement de l'évolution de communautés trop longtemps laissées à leur isolement et ignorées dans leur spécificité ?

De fait, déjà, certains rapprochements se sont amorcés dans la vie quotidienne, notamment au niveau des jeunes, soit par l'école, l'éducation, la vie associative, soit sur le plan artistique : musique, poésie, cinéma. A un autre niveau, les dialogues religieux se développent. Toutefois, des initiatives nombreuses et hardies devraient venir conforter ces éléments positifs ; en tout cas, nous ne saurions admettre que de nouvelles discriminations viennent remettre en question des possibilités d'évolution qui, à terme, ne peuvent qu'être bénéfiques pour « vivre ensemble » dans notre pays.

Aussi faut-il souligner la responsabilité des Pouvoirs publics, des collectivités locales comme de l'État dans cette évolution. Qu'ils garantissent en particulier le respect des croyances religieuses et de la personnalité culturelle des minorités, conformément au principe même de la laïcité.

Une tâche, il est vrai, revient à ces minorités et à leurs institutions culturelles et religieuses : trouver des modes d'expression et inspirer des comportements personnels, familiaux et sociaux qui ne rentrent pas en contradiction avec les valeurs positives de cette laïcité et permettent une heureuse coexistence entre les nombreux groupes humains et les différentes confessions religieuses.

Pour un élargissement de la communauté nationale

Membres de communautés chrétiennes, nous apportons notre contribution comme beaucoup d'autres à la justice et à la paix, en établissant des liens de solidarité et d'amitié avec tous ceux qui, proches ou lointains par leur origine, acceptent les droits et les devoirs nécessaires à une vie sociale dans notre pays.

Le combat contre le racisme ne se limite pas à des dénonciations. Il passe par des engagements quotidiens qui font apparaître la richesse des contacts et des relations entre familles, communautés, aux appartenances culturelles et religieuses diverses. C'est aujourd'hui même que se dessine, à travers des situations parfois conflictuelles, — ce qui n'est pas nécessairement négatif — l'équilibre social, culturel et religieux de notre pays.

Dans notre société, des hommes, des femmes et des jeunes se retrouvent dans le travail, dans l'habitat, à l'école, avec des droits sociaux souvent équivalents. Les différences fondées sur l'origine, la religion, ne peuvent constituer un obstacle majeur à l'intégration dans un même ensemble national.

Nous avons à proposer sans relâche des modes de « convivance » qui traduisent les valeurs de fraternité et de justice, à la base de notre société. Chrétiens, attachés à l'Évangile, nous ne pouvons aimer Dieu sans traiter notre frère équitablement et avec amour. Nous appelons tous les hommes de bonne volonté à vivre dans le concret de telles exigences avec des populations qui font partie de notre avenir national.

Mgr Jacques DELAPORTE,
archevêque de Cambrai,
président de la Commission des Migrations.

Mgr André FAUCHET,
évêque de Troyes, président
de la Commission « Justice et Paix ».

Mgr Gabriel MATAGRIN,
évêque de Grenoble,
président du Comité
pour les relations avec le judaïsme.

Mgr Joseph ROZIER,
évêque de Poitiers,
président de la Commission sociale.

P. Michel SERAIN,
responsable du Secrétariat
pour les relations avec l'islam.