

El Informe Delors: una rosa de los tiempos para educadores y navegantes

JOSÉ LUIS TEROL

En Noviembre de 1991, la Conferencia General de la Unesco invitó a su Director General, Don Federico Mayor Zaragoza, a constituir una Comisión Internacional sobre la educación en el Siglo XXI. Dicha Comisión se constituye a comienzos de 1993 por catorce personalidades de todas las partes del globo y se encarga su presidencia al polivalente Jacques Delors. Durante tres años la Comisión ha involucrado a cientos de especialistas e instituciones en sus trabajos actuando como auténtico observatorio y catalizador de los vientos y mareas que vienen afectando al mundo de la educación. Desde los desajustes y logros de la vieja Europa, los retrocesos en el Africa subsahariana, los desafíos y momento privilegiado de la inmensa China, las permanentes alertas de algunas corrientes latinoamericanas, estas trescientas páginas interiorizan cientos de procesos educativos distintos y disparas. El resultado es un gozoso puzzle que invita a ser leído desde el «mundo mundial» y que tiene la osadía de moverse en el terreno de los horizontes, la perspectiva, los principios, bajando también a elementos de la gestión y la administración de los sistemas educativos.

Como bien sabéis en Aragón, más en concreto en el corredor del Ebro en Zaragoza, el aire que procede del Moncayo («el cierzo») se convierte en un referente permanente. Muchas veces agradecido, otras moles-

to, pero siempre purificador, el cierzo oxigena y limpia permanentemente esta ciudad. De igual manera, la lectura del Informe Delors puede hacer las veces de autentica «cierzada» que nos espabile de nuestros repetidos letargos y somnolencias educativas.

-Su esquema, en las últimas páginas de este comentario. La titulación de sus tres partes así como la de sus sucesivos capítulos dice más que sobradamente la línea argumental y el contenido en general del Informe.

Pues bien. Nos solemos acercar a este tipo de informes y documentos con el prejuicio de encontrar una serie de bonitos e irrealizables cantos de sirena o de fáciles brindis al sol de la utopía, que refrescan momentanea o nostálgicamente el espíritu pero que, en definitiva, poco tienen que ver con las dificultades, a veces tan sórdidas, del día a día. Aparte de que mereciera revisarse nuestro concepto común y devaluado -a fuerza de «pensamiento único»- de utopía (pensemos más bien que es la utopía la que ordena, resitua y da sentido a todas las acciones que, de moverse sólo en el «topos» del presente, pierden su referente y norte, nada más lejos de la realidad en el caso del Informe Delors. Que personas como Jacques Delors y otros insignes participantes en el informe, tan en el cogollo de la gestión pura y duramente política y económica, y con una experiencia y visión tan privilegiada de los procesos de globalización y mundialización, hagan una lectura y una prospectiva tan humanizadora y tan esperanzada resulta totalmente alentador y motivador para aquellos que parecemos ahogarnos en vasos de agua bastante más pequeños.

Sugiero que, en la medida de nuestras posibilidades, contribuyamos a que todas nuestras comunidades educativas se miren y se cuestionen desde este espejo privilegiado que la Unesco nos pone al alcance.

Preparando la navegación

Resulta muy significativo el título que Delors coloca al informe («La Educación encierra un tesoro») evocando la fábula de Jean de la Fontaine «El labrador y sus hijos»:

«Guardaos de vender el patrimonio,
dejado por nuestros padres.
Veréis que esconde un tesoro».

Entendiendo la educación como todo lo que la humanidad ha aprendido sobre sí mismo se la está considerando como su principal patrimonio y herencia.

«La educación tiene un papel muy concreto: ayudar a comprender el mundo y a comprender a los demás, para comprenderse mejor a sí mismo» (pag. 54). «Desde este radical enfoque antropológico el informe está atravesado de una apelación constante a desarrollar y compensar las tres dimensiones de la educación, es decir la ética y cultural, la científica y tecnológica, y la económica y social» (p.25).

«En cierto sentido, la educación se ve obligada a proporcionar las cartas náuticas de un mundo complejo y en perpetua agitación y, al mismo tiempo, la brújula para poder navegar por él» (p.95).

«La Unesco podrá ejercer plenamente su magisterio moral, pues la Comisión considera que la vocación ética de la UNESCO, a la que su constitución da prioridad, tiene más importancia aún hoy en día ante las nuevas misiones que se imponen a la educación en el mundo moderno, ya se trate de promover el desarrollo duradero, de asegurar la cohesión social, de alentar en todos los planos la participación democrática o de responder a los imperativos de la mundialización» (p. 223).

Dándole cuerpo a esos imperativos de mundialización el Informe nos invita a situarnos estratégicamente con los ojos muy abiertos y muy dispuestos a escuchar. Sólo en los últimos años aparecen auténticos filones donde escuchar muchas voces:

* Jomtien (Tailandia, 1990): Conferencia Mundial sobre «Educación para todos y satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje».

* Río de Janeiro (Brasil, 1992): Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

* El Cairo (Egipto, 1994): Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo.

* Copenhague (Dinamarca, 1995): Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

* Beijing (China, 1995): Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Acción para la Igualdad, el Desarrollo y la Paz (p.210).

¿Acaso alguien podría educar hoy, en cualquier lugar del planeta, sin intentar dar respuesta a por qué el 75% de la población mundial cuenta sólo con el 16% de la riqueza mundial? ¿Por qué 560 millones de habitantes, de los países menos adelantados, poseen 300 dólares por año y habitante, en comparación con 906 dólares en los demás países en desarrollo y los 21.598 dólares en las naciones industrializadas? (p.76).

¿Es posible desarrollar cualquier acción educativa sin mirarse cada mañana en el espejo de los 900 millones de adultos analfabetos o de los 130 millones de niños sin escolarizar o de los 100 millones de niños que abandonan la Escuela antes de tiempo? (p. 25).

Tiene particularmente Delors una preocupación por centrar nuestra mirada como educadores y educadoras pero sin dejarnos en callejones sin salida, antes al contrario estimando y mostrando que es posible superar las tensiones y los desgarros entre lo mundial y lo local, entre lo universal y lo singular, entre la tradición y la modernidad, entre el largo plazo y

el corto plazo, entre la indispensable competencia y la preocupación por la igualdad de oportunidades, entre el extraordinario desarrollo de los conocimientos y las capacidades de asimilación del ser humano, entre la espiritual y lo material.

Lo que sin duda sí que ha conducido a callejones sin salida ha sido confundir el crecimiento económico con el desarrollo humano. Este enfoque interesadamente productivista viene siendo revisado por las Naciones Unidas a través de los Informes que se vienen emitiendo desde 1990 sobre el Desarrollo Humano que incorporan al desarrollo y estándares económicos su dimensión ética, cultural y ecológica (p.81). Es aquí donde convendría recuperar o aproximarse a la paradigmática y ocultada obra del economista chileno Manfred Max-Need, «Desarrollo a Escala Humana», que tantas pistas y cuestionamientos ha provocado en los últimos años.

Frente a la fragmentación y desvitalización suicida que se viene produciendo de la trama social y de las comunidades humanas en distintas escalas, la Unesco refuerza y enfatiza la meta intrínsecamente comunitaria de toda educación. «Los sistemas educativos son a la vez fuente de capital humano (Becker), de capital cultural (Bourdieu) y de capital Social (Putnam)» (p.243).

Además, esto se hace huyendo de planteamientos maximalistas en el sentido de no pensar que la educación es una especie de agua milagrosa que todo lo cura: «la educación no puede resolver por sí sola los problemas que plantea la ruptura (allí donde se da) del vínculo social. De ella cabe esperar, no obstante, que contribuya a desarrollar la voluntad de vivir juntos, factor básico de la cohesión social y de la identidad nacional» (p. 72).

NORTE: Aprender a ser

En 1972 se publicó el anterior Informe de la Comisión Internacional para el Desarrollo de la Educación que en aquella ocasión la Unesco encargó presidir y dirigir a Edgar Faure y que tituló «*Aprender a Ser*» (Unesco - Alianza Editorial).

Hoy más que nunca las orientaciones y planteamientos de aquel informe Faure siguen vigentes y son retomadas por la Comisión Delors.

Se quiere huir de una visión instrumental de la educación, una nueva concepción que la educación debería llevar a cada persona a «descubrir despertar e incrementar sus posibilidades creativas, actualizando así el tesoro escondido en cada uno de nosotros, lo cual supone trascender una visión puramente instrumental de la educación, percibida como la vía obligada para obtener determinados resultados (...), para considerar su función en toda su plenitud, a saber, la realización de la persona que, toda ella, aprende a ser» (p.96).

«Todo convida entonces a revalorizar los aspectos éticos y culturales de la educación, y para ello dar a cada uno los medios de comprender al otro en su particularidad y comprender el mundo en su curso caótico hacia una cierta unidad. Pero haría falta además comenzar por comprenderse a sí mismo en esta suerte de viaje interior jalonado por el conocimiento, la meditación y el ejercicio de la automática» (p.19).

SUR: Aprender a vivir juntos

Si toda educación, como cualquier actividad humana, necesita un «norte», una orientación y una utopía que construir, hoy el norte se ha trasladado al «sur», a la realidad brutal de la desigualdad y del empobreci-

miento que, en plena eclosión da la mundialización económica e informativa, evidencian la radical factura de la fraternidad en la aldea planetaria. La educación debe mirarse siempre en primer término en esta realidad imantada que debe impregnar la brújula de todo lo que hagamos.

Los rostros de la pobreza y la exclusión son muchos y variados. Uno de los que más enfatiza el Informe es el de la desigualdad entre los sexos: *«en las economías de subsistencia la mujer realiza el trabajo más pesado, empeñándose durante más tiempo y contribuyendo más a los ingresos familiares que los hombres de la familia. Esta desigualdad de condición entre los sexos es una de las causas básicas de la pobreza, ya que en sus diferentes formas impide el acceso de cientos de millones de mujeres a la educación, la formación, los servicios de salud, los servicios de parvularios y a una condición jurídica que le permitirían escapar a ese azote»* (p. 84).

«La educación... debe contribuir al nacimiento de un nuevo humanismo, con un componente ético esencial y amplio lugar para el conocimiento y para el respeto de las culturas y los valores espirituales de las diferentes civilizaciones, contrapeso necesario a una mundialización percibida sólo en sus aspectos económicos o técnicos» (p. 51). *«Ayudar a transformar una interdependencia de hecho en solidaridad deseada es una de las tareas esenciales de la educación»* (p.51).

«Puesto que el entorno natural y humano del individuo tiende a ser mundial, cabe preguntarse cómo convertirlo en un espacio de educación y de acción, cómo impartir una formación que combine lo universal y lo singular, a fin de que todos reciban los beneficios de la diversidad del patrimonio cultural mundial y las características específicas de su propia historia» (p. 116).

ESTE: Aprender a conocer

En una aldea planetaria en la que la información se ha convertido en uno de los principales poderes, la Comisión ha hecho un esfuerzo por reflexionar sobre el verdadero alcance del aprendizaje y del conocimiento y sobre las repercusiones de las nuevas tecnologías de la información.

Parece obvio que una sociedad en la que los niños ven 1.200 horas anuales de televisión, en el caso de Europa occidental, y el doble en el caso de los Estados Unidos, mientras que pasan solamente 1.000 horas en la Escuela (p.124) necesita un replanteamiento de los sistemas educativos.

«La extensión de las tecnologías y de las redes informáticas lleva simultáneamente a favorecer la comunicación con los demás, a veces a escala planetaria, y a reflejar las tendencias a encerrarse y a aislarse» (p.68).

«Los sistemas educativos han de asumir una gran responsabilidad: les corresponde proporcionar a todos los individuos los medios de dominar la proliferación de las informaciones, esto es, de seleccionarlas y jerarquizarlas dando muestras de sentido crítico. Les corresponde también permitir que se tome distancia con respecto a una sociedad de los medios de comunicación y de la información con tendencia a no ser sino una sociedad de lo efímero y lo instantáneo. A la tiranía del *«tiempo real»* se opone el tiempo diferido, el tiempo de maduración que es el de la cultura y de la apropiación de los conocimientos» (p.70).

De aquí que se continúe valorando tanto y de ninguna manera se desplace la figura de los maestros: *«para obtener buenos resultados, éste debe poder ejercer competencias pedagógicas muy variadas y poseer cualidades humanas, no sólo de autoridad, sino también de empatía, paciencia y humildad»* (p. 168).

«La relación pedagógica trata de lograr el pleno desarrollo de la personalidad del alumno respetando su autonomía; desde este punto de vista, la autoridad de que están investidos los docentes tiene siempre un carácter paradójico, puesto que no se funda en una afirmación del poder de éstos sino en el libre reconocimiento de la longitud del saber» (p.166).

OESTE: Aprender a hacer

Así como el Informe Faure («Aprender a Ser», 1972) consagró el concepto de educación permanente, la Comisión Delors enfatiza y nos quiere llevar a un nuevo encuadre de «educación durante toda la vida».

«El concepto de educación a lo largo de la vida es la clave para entrar en el siglo XXI. Ese concepto va más allá de la distinción tradicional entre educación básica y educación permanente y coincide con otra noción formulada a menudo: la de la sociedad educativa, en la que todo puede ser ocasión para aprender y desarrollar las capacidades del individuo» (p. 126).

«En general, el principio de igualdad de oportunidades es un criterio esencial para cuantos tratan de establecer progresivamente las diversas etapas de la educación a lo largo de la vida. En virtud de un imperativo democrático, sería justo que este principio se plasmara formalmente en modelos de educación flexibles, por las que en cierto modo la sociedad garantizaría desde el principio la igualdad de posibilidades de escolarización y formación ulterior que se ofrecen a cada individuo durante su existencia, con independencia de los desvíos o imponderables de su trayectoria educativa» (p.114)

«En los países industrializados, a estos diferentes factores se suma una profunda mutación que afecta al lugar que ocupa el trabajo en la sociedad (...) que sucedería si en el futuro el trabajo dejara de ser la

referencia principal respecto de la cual se definen la mayor parte de los individuos» (p.117).

Avisos para navegantes

Patrimonio y tarea colectivas.

Las frecuentes polémicas entre docentes y padres, la absoluta cerrazón de no pocos Centros a su entorno, la generalizada desmotivación de los profesores, la utilización de lo educativo como arma arrojadiza, el torpe y tópico debate sobre lo público y lo privado, el desencuadrado planteamiento de la libertad de enseñanza y de la enseñanza de la religión por parte de importantes sabores eclesiales, etc. etc. parecen indicar que estamos muy lejos de considerar la educación como un patrimonio y como una gran tarea colectiva.

«La Comisión intenta reafirmar el papel del político: a él incumbe el deber de plantear claramente las opciones y de lograr una regulación global, a costa de las necesarias adaptaciones. En efecto, la educación constituye un bien colectivo que no puede regularse mediante el simple funcionamiento del mercado» (p.206).

La Comisión Delors recomienda permanentemente a los gobiernos que no escatimen recursos porque con los sistemas educativos están afianzando o diluyendo el futuro, por lo que insiste en la referencia de dedicar a la educación el 6% del P.I.B.

Fracaso escolar.

«El primer objetivo de los sistemas educativos debe ser disminuir la vulnerabilidad social de los niños procedentes de medios marginados y desfavorecidos, a fin de romper el círculo vicioso de la pobreza y la

exclusión...y adoptar luego políticas de discriminación positiva hacia los que tienen más dificultades» (p.156).

«A menudo se acusa con razón a los sistemas educativos formales de limitar el pleno desarrollo personal al imponer a todos los niños el mismo molde cultural e intelectual, sin tener suficientemente en cuenta la diversidad de los talentos individuales. Así, tienden cada vez más a dar prioridad al desarrollo del conocimiento abstracto en detrimento de otras cualidades humanas como la imaginación, la aptitud para comunicar, la afición a la animación del trabajo en equipo, el sentido de la belleza o de la dimensión espiritual, o la habilidad manual. Según sus aptitudes y gustos naturales, que son diversos desde su nacimiento, los niños no sacan el mismo provecho de los recursos educativos colectivos e incluso pueden verse en situación de fracaso debido a la inadaptación de la escuela a sus talentos y aspiraciones» (p. 60). «Paradójicamente la prolongación de la escolaridad ha agravado más que mejorado la situación de los jóvenes socialmente más desfavorecidos o en situación de fracaso escolar» (p. 60).

¿Estamos, en los Centros Educativos que dependen de la Iglesia, organizándonos -en lo pedagógico, en lo económico, en lo urbanístico, en lo político...- desde los que fracasan, desde sus intereses? ¿Hemos hecho un «desplazamiento» colectivo de nuestro papel en la educación en una sociedad que ha cambiado brutalmente en los últimos veinte años? ¿De qué estamos hablando cuando hablamos de educación en valores?

Reformas educativas.

En plena implantación de la Reforma, con las convulsiones y desencuentros que está generando, en medio de recortes impresionantes, el Informe Delors aporta algunas claves desde su observatorio privilegiado: *«los intentos de imponer reformas educativas desde arriba o desde el exterior fueron un fracaso rotundo. Los países en los que este*

*proceso, en mayor o menor grado, se vio coronado por el éxito son aquellos que lograron una participación entusiasta de las comunidades locales, los padres y los docentes, sustentada por un diálogo permanente» (p. 29).
Docentes*

Muchos padres y madres estamos viviendo una falsa delegación de nuestra responsabilidad educativa proyectando hacia los profesores todas nuestras fobias y culpabilidades.

Parece que todos tendemos a escurrir el bulto de lo educativo. Es obvio que los maestros están soportando una presión ambiental y una falta de reconocimiento que agiganta la figura de los maestros y profesores que siguen navegando en medio de la tempestad.

Desde su óptica y considerando la situación de muchos países del Sur, la Comisión recomienda cuidar particularmente a los docentes para mejorar la calidad de la educación hay que empezar por mejorar la contratación, la formación, la situación social y las condiciones de trabajo del personal docente, porque éste no podrá responder a lo que de él se espera si no posee los conocimientos y la competencia, las cualidades personales, las posibilidades profesionales y la motivación que se requieren» (p. 162).

Creo que a padres, madres y profesores, sobre todo a aquellos a lo que sólo les queda la nómina como norte, podría venirnos bien una lectura cortejada del Informe Delors y del precioso libro de Fernando Savater. *«El valor de educar».*

Esquema de la obra:

Primera parte: HORIZONTES

Capítulo 1. De la comunidad de base a la sociedad mundial

Hacia una mundialización de los campos de actividad humana
Las múltiples caras de la interdependencia planetaria
Comprender el mundo, comprender al otro
- Pistas y recomendaciones

Capítulo 2. De la cohesión social a la participación democrática

La educación frente a la crisis del vínculo social
La educación y la lucha contra las exclusiones
Educación y dinámica social: algunos principios de acción
- Pistas y recomendaciones

Capítulo 3. Del crecimiento económico al desarrollo humano

Un crecimiento económico mundial muy desigual
Demanda de una educación con fines económicos
Un cuestionamiento necesario: los daños causados por el progreso
La educación para el desarrollo humano
- Pistas y recomendaciones

Segunda parte: PRINCIPIOS

Capítulo 4. Los cuatro pilares de la educación

Aprender a conocer
Aprender a hacer
Aprender a vivir juntos
Aprender a ser
- Pistas y recomendaciones

Capítulo 5. La educación a lo largo de la vida

Una educación pluridimensional
Tiempos nuevos, ámbitos nuevos

Hacia sinergias educativas
- Pistas y recomendaciones

Tercera parte: ORIENTACIONES

Capítulo 6. De la educación básica a la universidad

Un pasaporte para toda la vida: la educación básica
La enseñanza secundaria, eje de toda una vida
Las misiones tradicionales y nuevas de la enseñanza superior
Un imperativo: combatir el fracaso escolar
- Pistas y recomendaciones

Capítulo 7. El personal docente en busca de nuevas perspectivas

Una escuela abierta al mundo
La calidad del personal docente
Aprender lo que habrá que enseñar y cómo enseñarlo
- Pistas y recomendaciones

Capítulo 8. El papel del político: tomar decisiones en educación

Decisiones educativas, decisiones de sociedad
Posibilidades que ofrecen la innovación y la descentralización
Utilización de los medios que ofrece la sociedad de la información
- Pistas y recomendaciones

Capítulo 9. La cooperación internacional: educar a la aldea planetaria

Fomentar la conversión de deudas en beneficio de la educación
De la asistencia a la colaboración en pie de igualdad
Los científicos, la investigación y los intercambios internacionales
Una misión renovada para la UNESCO
- Pistas y recomendaciones

La Unión Europea ante el problema de los Disminuidos

JOSÉ M^a. MARTÍNEZ

Los cambios sociales son evidentes, mas no para todos. Hay personas que viven - o vivimos - los cambios con plena conciencia; nuestro proceso de crecimiento nos ha permitido asistir al magnífico (de magno) acontecimiento de la transformación social, económica, cultural... Pero otras personas viven el cambio como distanciamiento: las bolsas de pobreza se sienten cada vez más lejos de la sociedad de la opulencia: los Discapacitados están lejos de tener plena conciencia de su realidad y menos aún de sus posibilidades.

Por esto nos parece bien asomarnos a la realidad europea de los Disminuidos, para ver si a ellos también les ha llegado el cambio: de leyes, de atenciones, de derechos, de igualdades... Para ello, me he permitido actuar en nombre de la revista Sinite e ir escarbando por el papeleo europeo de estos últimos meses, pues han podido ser importantes en la revisión de leyes y de conciencias en favor de la población de velocidad mas lenta.

Los oráculos europeos

El Tratado de Maastrich sobre la Unión Europea no hace referencia alguna a las personas disminuidas. Como consecuencia, el Derecho, y a veces las políticas comunitarias, descuidan las necesidades de dichas personas, y su ciudadanía no está de hecho suficientemente garantizada.

Los derechos comunitarios fundamentales, libertad de movimiento, derecho del voto en las elecciones del Parlamento Europeo, se ven con frecuencia restringidas para numerosos grupos de personas disminuidas. Igualmente, se ponen límites en la participación de programas de intercambio, como la Formación Profesional, en el cuadro de los fondos sociales europeos y el proyecto SÓCRATES. La Comisión desearía trabajar para mejorar la posición de estas personas, pero la ausencia de una referencia específica al disminuido en el Tratado se lo impide.

Se pide la introducción en el Tratado de una cláusula de no discriminación, que garantice que el derecho y la política comunitarios no discriminen a las personas, y promuevan la participación en programas o iniciativas ordinarias.

El Forum Europeo Independiente de las Personas Disminuidas se instauró el 8 de Octubre de 1996. Agrupa a 63 ONGs europeas, miembros fundadores, y 14 consejos nacionales de las personas disminuidas. La primera asamblea general ha tenido lugar el 8 de marzo de 1997 en Bruselas. La Conferencia Intergubernamental prepara un nuevo Tratado de la Unión Europea, y ofrece la ocasión de estructurar el perfil de las personas disminuidas, así como su nivel de protección por el Derecho comunitario. Sin embargo, los quince estados miembros no están igualmente convencidos de que los disminuidos requieran un perfil señalado en este tratado.

La Jornada Europea de las Personas Disminuidas tiene un papel importante: ha encargado a abogados y economistas la realización de un informe, pero existe el miedo de que las nuevas leyes interfieran con las políticas nacionales, y con la economía de los países. El principal objetivo de esta jornada es sensibilizar a la opinión pública hacia las situaciones y retos ofrecidos por las personas disminuidas, que residen o trabajan en los estados miembros de la UE. Se trata de promover los derechos de las personas. Esto implica la igualdad de oportunidades que

les permitan participar, comprometerse en la vida política, social, económica y cultural de la sociedad, a todos los niveles y en situación de igualdad con los demás ciudadanos europeos.

Informe del Parlamento Europeo: Derechos de las personas disminuidas.

En este Informe se recoge el clamor de los Estados miembros para que se incluya una cláusula en el Tratado sobre la no discriminación. Se considera que esto mejorará la situación de las personas disminuidas, y ayudará a poner remedio a otros problemas, como el descuido de sus necesidades en la legislación comunitaria. En el informe hay muchas referencias a las legislaciones nacionales, que son claramente discriminatorias sobre las personas disminuidas.

El grupo principal, objeto de discriminación directa en las leyes, está relacionado con las personas disminuidas mentales. Algunas de estas limitaciones se refieren a las leyes que les permiten votar, o bien, presentar una demanda ante un tribunal, o ser citados como testigos.

Otro elemento crucial abordado por la mayor parte de los miembros de la Asociación Europea se refiere a que las personas disminuidas son fácilmente susceptibles de ser víctimas de abusos, incluidos los sexuales, u otras formas delictivas. Estos constituyen, por tanto, un grupo especialmente vulnerable. Se señalan distintos lugares en los cuales pueden darse este tipo de abusos: instituciones, familias, residencias, hospitales...

El primer anteproyecto del informe presentado el 18 de septiembre, ya como documento, se inscribe en la tendencia a mirar al deficiente bajo el ángulo de los derechos humanos. La Comisión, el Parlamento, los miembros de las ONGs y de la sociedad, tratan sencillamente de poner a la sociedad en sintonía y adecuación con sus propios ideales. Una de estas implicaciones con base en los derechos, consiste en precisar que las

personas no constituyen la fuente del problema. Estas personas tienen derechos y merecen respeto.

¿Qué incidencia tiene este enfoque? El documento deja claro que no son las personas las que constituyen un problema en la Europa de las personas. Es importante que la dimensión de los derechos del hombre sea positiva y dinámica.

Seminario sobre los deficientes y las tecnologías de la información.

En octubre de 1996 se celebró en España un seminario para estudiar el desarrollo futuro de las tecnologías de la información y la comunicación, sobre todo en relación con las personas disminuidas. Un punto de referencia importante: el Libro Verde de la Comisión *«Vivir y trabajar en la sociedad de la información: prioridad a la dimensión humana»*.

Las exposiciones realizadas por los diferentes expertos y organizaciones se centraron en el terreno de la educación, la formación y el empleo, la accesibilidad, transportes, turismo, las tecnologías de la comunicación. Son muchos los retos que enfrentan a la sociedad ante los medios de información. El mayor de ellos reside en la participación activa, en la creación de una sociedad de la información que dé realmente prioridad a la dimensión humana y cuide la integración de todos.

De las comunicaciones más interesantes se destaca *«La emancipación de personas disminuidas mentales gracias a las tecnologías de la información y de la comunicación»*, es decir, los impactos positivos y negativos de las nuevas tecnologías en estas personas.

La cumbre de Dublín

En la reunión de Dublín, la UE dio un paso más (enero de 1997) hacia la inclusión de los discapacitados en los tratados de la Unión Europea, al sugerir la inclusión del Artículo 6a, que declara: *«Dentro del objetivo de aplicación de este Tratado, y sin perjuicio de ninguna disposición especial contenida en este texto, el Consejo, actuando de manera unánime, a propuesta de la Comisión, y luego de haber consultado al Parlamento Europeo, puede tomar acciones apropiadas para prohibir la discriminación por motivos del sexo, la raza, la etnia o el origen social, el credo religioso, la discapacidad, la edad o la orientación sexual.»*

Existe un optimismo creciente en cuanto a la aceptación del artículo que incluye una cláusula antidiscriminatoria por motivos de discapacidad. Esto significa que los derechos de las personas discapacitadas, en tanto que ciudadanos europeos, no pueden ser ignorados. Las instituciones de la Comunidad y los estados miembros deben reconocer que las personas discapacitadas tienen los mismos derechos, y que esos derechos deben considerarse en todas las iniciativas de programas de la UE y en cualquier cambio legislativo propuesto.

La referencia a la discapacitación es importante en la medida en que aseguraría que toda la legislación del mercado único se haría a prueba de discapacitados. Esto podría ayudar a reducir la necesidad de excesivos diálogos en asuntos tales como teleterminales, ascensores o autobuses.

Los grupos de discapacitación deberían felicitarse por haberse asegurado un lugar en la redacción preliminar del Tratado de Maastricht. Sin embargo, nuestro trabajo no ha terminado todavía, en realidad no ha hecho sino comenzar. La Conferencia Intergubernamental es un proceso de negociación con gobiernos que se preparan ahora a librar duras batallas sobre cláusulas que ellos quieren introducir o excluir en la ver-

sión preliminar del Tratado. Es esencial que las organizaciones de discapacitados en todos los Estados Miembros mantengan en alto su campaña.

El colectivo de personas discapacitadas supone el diez por ciento de la población de la Unión Europea. Son alrededor de 37 millones de personas que no pueden ser consideradas ciudadanos de segunda categoría. Para asegurar que no exista discriminación inadvertida o deliberada contra las personas discapacitadas durante la formulación de políticas, la toma de decisiones o la redacción de normas, es necesaria la incorporación al Tratado de una cláusula de no discriminación cuando éste sea revisado durante la actual Conferencia Intergubernamental.

La discriminación se define, respecto de los objetivos de este Tratado, como la admisión de cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, o negativa a realizar las adaptaciones razonables necesarias, en el disfrute o ejercicio de los derechos de los ciudadanos de la UE, de acuerdo a este Tratado.

El principio de igualdad de derechos, respecto de los fines de este Tratado, implica que las necesidades de cada individuo tienen el mismo nivel de importancia, que dichas necesidades deben ser el fundamento para la organización de las sociedades y que todos los recursos deben emplearse de tal modo que se garantice la misma oportunidad de participación de todos y cada uno de los individuos.

¿Qué efecto produciría la cláusula de no discriminación propuesta en el ámbito de la Comunidad?

La cláusula de no discriminación propuesta se dirigiría a un número de materias en el ámbito de la Comunidad:

La elaboración y adopción de normativa comunitaria

En la actualidad, las personas discapacitadas han de confiar en la buena voluntad de los legisladores comunitarios individuales y los planificadores de políticas para garantizar que sus necesidades se tienen en cuenta en la normativa comunitaria. Lo cual no siempre proporciona la protección adecuada contra la discriminación por razones de discapacidad; hasta ahora, algunas propuestas legislativas han pasado por alto los derechos e intereses de las personas discapacitadas y, en consecuencia y de manera no intencionada, les han discriminado.

La adopción de programas comunitarios y su aplicación en el ámbito de la Comunidad.

La Comisión es responsable de la aplicación de un número importante de programas comunitarios (p. ej.: SÓCRATES, relativo a la educación, y PHARE/TACIS-LIEN, relacionado con las asociaciones de las ONGs de la Unión Europea y las que operan en Europa Central y Oriental).

La cláusula de no discriminación propuesta fomentaría la participación en estos programas de las personas discapacitadas y ayudaría a la Comisión (y a los Estados miembros) a conseguir este fin. A cambio, se conseguiría fomentar la plena participación de las personas discapacitadas en la sociedad. La cláusula también abarcaría la creación y adopción de programas comunitarios. Lo cual se corresponde plenamente con las medidas de la UE y de los Estados miembros de situar a las personas discapacitadas en la línea central de todos los programas de importancia y ámbitos de la política que tengan relevancia. La cláusula propuesta ayudaría, de ese modo, a los planificadores de políticas a lograr sus fines establecidos.

La atribución de derechos a los ciudadanos de la Unión Europea

Aunque el Tribunal de Justicia ha mantenido que el Artículo 6 tiene efecto directo, lo que significa que el Artículo confiere derechos a los individuos que pueden invocar ante sus tribunales nacionales, la enmienda propuesta, en caso de adoptarse, solamente protegería a las personas discapacitadas que hubieran sufrido discriminación basada en su discapacidad en aquellos campos que caen dentro del ámbito del Tratado, ya fuera que la discriminación la llevarán a cabo las instituciones de la Comunidad, un Estado miembro, una empresa o cualquier otro organismo, u otra persona. De nuevo, debe hacerse hincapié en el que únicamente un número limitado de situaciones se verían protegidas por el Artículo 6, en tanto en cuanto siempre se exige un elemento comunitario, por ejemplo, el elemento de transnacionalidad o el de norma comunitaria vigente.

¿La cláusula de no discriminación violaría el principio de subsidiariedad?

Ejemplo de un ámbito afectado por el principio de subsidiariedad es el empleo. La mayoría de las áreas dedicadas a las medidas para el empleo y las normas laborales son abordadas exclusivamente por los Estados miembros. A lo sumo, la Comunidad pretende ayudar en estas materias, p. ej., proporcionando estudios comparativos referentes a distintas medidas destinadas al empleo y ofreciendo información sobre vacantes de trabajo en otros Estados miembros. Sin embargo, gracias a la naturaleza europea de ciertos aspectos del empleo, y a la competencia entre las empresas europeas, unas pocas y limitadas materias de la política de empleo y normativa laboral se abordan mejor a nivel comunitario en virtud del principio de subsidiariedad. Dichas materias incluyen la salud y seguridad en el puesto de trabajo, y ciertos aspectos relativos a la discriminación sexual.

No obstante, dado el objetivo comunitario de conseguir un mercado interno de mercancías, servicios y trabajo, la discriminación basada en la discapacidad tiene claramente una dimensión comunitaria. La producción de mercancías en un Estado miembro que no pueden ser utilizadas por las personas discapacitadas, tendría un impacto en todos los demás Estados miembros donde se vendieran dichas mercancías, mientras que las barreras para el acceso al empleo de las personas discapacitadas en un Estado miembro disuadiría a los candidatos al empleo de los demás Estados miembros a la hora de solicitar trabajo en ese país.

El principio de subsidiariedad permite distinguir aquellos campos de discriminación basada en la discapacidad que se solucionarían mejor en el ámbito de cada Estado miembro, de aquellos que tienen una dimensión comunitaria, y solamente permitiría la implicación de la Comunidad en este último caso. Por consiguiente, la inclusión de una cláusula de no discriminación en el Tratado, en lugar de violar el principio de subsidiariedad, en realidad favorecería su funcionamiento.

¿Cómo se relaciona la cláusula de no discriminación con el concepto de ciudadanía de la UE?

El Tratado de la Unión Europea, en un esfuerzo por acercar la UE y sus instituciones a las personas, introdujo el concepto de ciudadanía de la UE. Esta ciudadanía europea no reemplaza la ciudadanía nacional, sino que pretende complementarla. Una de las ideas tras el concepto de ciudadanía de la UE es conceder los derechos que puedan derivarse del Tratado de la UE a todas las personas que detentan la nacionalidad de uno de los Estados miembros de la UE (Artículo 8 Tratado de la CE). Esto refleja la opinión ampliamente mantenida de que aquellos que residen legalmente en la Comunidad deben tener los mismos derechos (y responsabilidades), al menos en lo que se refiere a los derechos comu-

nitarios. La diferenciación entre ciudadanos por razones irrelevantes es contrario a la misma noción de igualdad y socava la idea de la igualdad de la ciudadanía.

¿Por qué la Convención Europea sobre Protección de los Derechos Humanos (CEDH) proporciona una protección insuficiente contra la discriminación basada en la discapacidad?

La CEDH no proporciona una protección adecuada de los derechos de las personas discapacitadas. En primer lugar, el Artículo 14, que contiene el derecho a la no discriminación, no es en sí mismo una cláusula de no discriminación, sino que ha de ser leído en conjunción con los demás derechos y libertades de la CEDH. El artículo afirma:

"El disfrute de los derechos y libertades en esta Convención se garantizarán sin discriminación alguna basada en sexo, raza, color, idioma, religión, opinión política o de cualquier otro tipo, origen nacional o social, asociación con una minoría nacional, nacimiento u otro estado".

Por consiguiente, el Artículo 14 únicamente pretende garantizar el respeto a la no discriminación respecto del limitado número de derechos y libertades enunciados en la CEDH y sus Protocolos. Los individuos (y los Estados) no pueden presentar una queja respecto de formas de discriminación que no tengan un impacto en el disfrute y ejercicio de los derechos y libertades de la CEDH.

En segundo lugar, el Artículo 14 no prohíbe de manera explícita la discriminación con base en la discapacidad, ni tan siquiera en el limitado ámbito a que se refiere. Aunque el Artículo 14 tiene un carácter abierto (se refiere a la discriminación «en cualquier campo»), debe indicarse

que el ámbito e intensidad de revisión del Tribunal Europeo y la Comisión Europea, tiende a ser menos estricto y menos crítico cuando un individuo es presuntamente discriminado «en cualquier ámbito», como la discapacidad, en lugar de los ámbitos a los que se refiere explícitamente el Artículo 14, como los de sexo, raza o color. Por consiguiente, puede mantenerse que la CEDH discrimina en contra de las personas discapacitadas o, al menos, no permite la misma protección contra la discriminación basada en la discapacidad.

En tercer lugar, la CEDH contiene una disposición que puede considerarse discriminatoria contra las personas discapacitadas. De acuerdo al Artículo 5 párrafo 1 (f) «*Nadie será privado de la libertad salvo en los siguientes casos y en cumplimiento del procedimiento descrito por la ley (...) personas dementes (...).*»

¿Cuál sería el impacto de la cláusula de no discriminación propuesta respecto de las normas referidas al diseño de productos en la Unión Europea?

Algunos productos ya se encuentran sometidos a ciertos requisitos destinados a garantizar que pueda comercializarse por toda la Comunidad (la Comunidad tiene la competencia de fijar estas normas comunes en base a los Artículos 100 y 100a del Tratado). Esto es parte de la normativa del Mercado Único, y es seguro que dicha tendencia continuará en el futuro. Sin embargo, muchos productos, p.ej., aparatos electrónicos, teléfonos, muebles, etc., no se diseñan teniendo en cuenta las necesidades de las personas discapacitadas y, por lo general, cualquier norma fijada en el ámbito europeo no suele tener en cuenta este tema. Esto puede significar que ciertas personas discapacitadas y personas de edad avanzada tengan dificultades o les sea imposible la utilización de los productos, excluyéndoles de los beneficios que el producto podría proporcionarles. Estos dos grupos significan la cuarta parte de la población de la UE.

Como las personas discapacitadas y los mayores no pueden utilizar los aparatos estándar, cada vez dependen más de productos y servicios especialmente diseñados para atender sus necesidades. Un ejemplo de esto es la necesidad de proporcionar transporte para algunas personas discapacitadas y de edad avanzada que no pueden acceder a los sistemas de transporte público. No sólo se trata de algo excluyente, sino que es también más caro para los que proporcionan estos servicios. El tener en cuenta, cuando se fijan las normativas de diseño, las necesidades de las personas discapacitadas ahorraría dinero y reduciría la necesidad de productos y servicios especializados. Por esta razón es necesaria una normativa para garantizar que se tengan en cuenta las necesidades de las personas discapacitadas y de edad avanzada. Los fabricantes y los diseñadores, quizá debido a que adoptan una visión a corto plazo, a menudo se muestran reacios a incorporar tales normas de diseño en sus productos. Dado que los Estados miembros ya han otorgado a la Comunidad el poder de legislar sobre las normas de diseño, solamente se puede ejercer una acción desde ese nivel. Sin embargo, debido a que el Tratado no hace referencia a combatir la discriminación en base a la discapacidad o a las necesidades de las personas discapacitadas y de edad avanzada, le resulta difícil a la Comunidad enmarcar la armonización de la legislación de un Mercado Único de este modo.

¿Puede utilizarse el concepto de «adaptaciones razonables» para limitar los costes de una cláusula de no discriminación?

El deber de proporcionar a los trabajadores discapacitados, en caso de necesitarlo, unas «*adaptaciones razonables*» refleja la creciente conciencia de que la sociedad no discapacitada ha erigido demasiadas barreras físicas, sociales y legales que niegan a las personas discapacitadas la igualdad de derechos y oportunidades. El concepto de «*adaptaciones razonables*» abarca la noción de que en ocasiones existe la necesidad

de llevar a cabo cambios en el entorno o en el modo en que se hacen las cosas para posibilitar la igualdad de oportunidades de los individuos discapacitados. Este concepto reconoce, pues, que las personas discapacitadas nunca lograrán la igualdad de oportunidades mientras la sociedad no tenga la voluntad de acabar con las barreras que excluyen a las personas discapacitadas de la sociedad en general. Este concepto está de acuerdo con la opinión de que no solamente son las personas discapacitadas las que deben pretender adaptarse a la sociedad en general, sino que la sociedad tiene también el deber de eliminar todas las barreras que inhiben la plena inclusión y participación.

La utilización de este concepto como principio guía de las leyes y medidas referidas a la discapacidad en Europa fue también sugerida en el Informe relativo a los Ciudadanos Invisibles;

En su esencia, la noción de «adaptaciones razonables» pretende establecer un equilibrio justo entre las legítimas exigencias de las personas discapacitadas a su plena inclusión o participación en la sociedad y los costes que esta medida implique. También se ha comprendido que las medidas no discriminatorias para las personas discapacitadas no pueden, simplemente, reflejar las referentes a la raza y género. Si han de ser efectivas deben reconocer el concepto de adaptaciones razonables (pág. 59, versión inglesa).

Por consiguiente, las «adaptaciones razonables» significarían el método o aproximación mediante el que puede aplicarse una cláusula de no discriminación. Aquí debe observarse que el adjetivo «razonable» se refiere principalmente a la eficacia de la acomodación. Es por lo general el patrono (o cualquier otro que proporciona bienes o servicios) quien elige la acomodación que sea apropiada desde la perspectiva de los costes y la conveniencia, a condición de que la acomodación elegida elimine de manera efectiva las barreras para una persona discapacitada.

La cláusula de «*excesiva dificultad*» es un principio limitador que restringe la obligación positiva de los patronos de satisfacer las necesidades de los trabajadores discapacitados. Esta cláusula reconoce la necesidad de establecer un justo equilibrio entre, por un lado, las legítimas exigencias de las personas discapacitadas a su plena e igual participación en la sociedad y, por el otro, los costes a la sociedad y a la empresa que esto pueda implicar. Al reconocer esta alternativa entre plena inclusión y costes económicos, el principio de «*excesiva dificultad*», como limitador de la cláusula de adaptaciones razonables, toma en consideración, de manera explícita, las restricciones presupuestarias públicas (gobierno) y privadas (empresas). La implicación directa es que el ritmo y alcance de las acciones no discriminatorias deberá estar relacionado a los recursos -en términos de dificultad y gastos- disponibles para la disposición de la acomodación.