

INMIGRACIÓN Y CIUDADANÍA: VISIBILIDAD, PRESENCIA, PERTENENCIA

Javier de LUCAS

Universidad de Valencia (España).

RESUMEN

El autor, tras apuntar las razones por las que el debate en la UE y en España continúa ignorando lo que él califica como significado radicalmente político del fenómeno migratorio, trata de argumentar las condiciones y las consecuencias del reconocimiento de la inmigración como cuestión (incluso, la cuestión) política. Se centra en particular en el problema del acceso de los inmigrantes a la ciudadanía, para proponer, como Rubio o Carens, un reconocimiento gradual (en tiempo y ámbito) pero meramente temporal —basado en la residencia estable— de la ciudadanía a los inmigrantes que entiende como pieza de un concepto plural, múltiple e inclusivo de ciudadanía.

SUMMARY

The author, after pointing out the reasons why the debate in the EU and in Spain continue to ignore what he calls the radically political meaning of the phenomenon of migration, tries to argue that the conditions and the consequences of the recognition of immigration are a political question (even the political question). He focuses in particular on the problem of immigrants' access to citizenship, to propose, like Rubio or Carens, a gradual granting (in time and space) but merely temporary —based on stable residence— of citizenship to immigrants that is understood as part of a plural multiple and inclusive concept of citizenship.

I. LA AUSENCIA DEL DEBATE POLÍTICO EN TORNO A LA INMIGRACIÓN

El acceso de los inmigrantes a la ciudadanía sigue siendo hoy un tema poco discutido¹. Las razones de este relativamente escaso interés son de diferente orden

1. Eso no quiere decir que no existan trabajos doctrinales ni esfuerzos políticos. Entre los primeros, vale la pena recordar a título de ejemplo las aportaciones de J. Carens, R. Bauböck y, entre nosotros, las de R. Zapata y R. Rubio Marín, a las que me referiré más adelante. Por lo que se refiere a los segundos, mencionaré la iniciativa lanzada por la red ENAR “L'appel de Madrid”, en junio de 2002, para reformar el artículo 17 del TUE y la más reciente campaña “aquí vivo, aquí voto”, una iniciativa de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, junto a otras ONG (Asociación Cardijn, Andalucía Acoge, Plataforma de Asociaciones de Inmigrantes de Andalucía y el Forum Europeo de Inmigrantes en Andalucía), cuyos objetivos esenciales son: pedir el derecho al voto en las elecciones municipales para los inmigrantes, reivindicar la igualdad de derechos entre todas las perso-

pero, en cualquier caso, llama la atención que eso suceda en un contexto de eferescencia de la revisión teórica y práctica del concepto de ciudadanía, y más aún en los países de la Unión Europea. En otros trabajos he intentado dar cuenta de las razones de esta omisión². En lo que sigue, tras referirme brevemente a ello, intentaré avanzar algunos argumentos que pueden servir para situarse en el todavía incipiente debate.

Insistiré sobre todo en que, contra lo que pudiera parecer, la razón fundamental de esa ausencia es la incompreensión del carácter *político*, en el sentido radical del término, de la inmigración. Las denominadas “políticas de inmigración”, en la UE y en España, parecen encerradas en un *dilema cornudo*: o bien el cinismo instrumental, o bien el humanitarismo paternalista/asistencialista, y una y otra visión responden a una comprensión deficiente del alcance del fenómeno. El primero de los dos términos de la alternativa, es la consecuencia de una visión instrumental, sectorial, reductiva y unilateral que mira la inmigración sólo en clave laboral y por consiguiente la trata como una cuestión de mercado. El segundo, las más de las veces, reitera la visión instrumental (la necesidad de la inmigración) y la enfoca desde la óptica de la ayuda al marginado, al que se encuentra en la miseria, a la víctima de las desgracias y la explotación, y por ello recurre a la caridad o, como mucho, a una mal entendida solidaridad.

Frente a esas representaciones de los flujos migratorios, es hora de que tomemos en serio la inmigración como cuestión política, incluso como una de las cuestiones políticas clave, y no un asunto periférico que se trata de gestionar mediante políticas sectoriales de inmigración, o, lo que es peor, que se utiliza —se *problematiza*— para hacer *política con la inmigración*, es decir, electoralismo. Por eso, necesitamos otra mirada sobre la inmigración, despojada de prejuicios o reductivismos. Pero esa mirada requiere, si puedo decirlo así, dos elementos de *comprensión previa*.

El primero, es un *análisis realista* —que no pragmático— de lo que significan hoy los flujos migratorios. Porque resulta evidente, y es la primera obviedad que quiero recordar en esta introducción, que nuestras propuestas sobre gestión de la inmigración (de los flujos migratorios), dependen de nuestra visión de la inmigración, de nuestra mirada sobre el fenómeno. Y el problema es nuestra miopía, si no simplemente nuestra visión deformada, por interesada, que nos impide reconocer esa realidad.

Si la inmigración es sólo lo que a nosotros nos interesa, es decir, si lo único que nos preocupa de los flujos migratorios es si los necesitamos o no, y en caso afirmativo, cómo establecer exactamente cuántos, dónde, durante cuánto tiempo, a

nas que viven en nuestro entorno sin discriminación alguna en razón de nacionalidad o de origen y en tercer lugar dar una imagen positiva de la inmigración, que contrarreste la campaña mediática de criminalización de los inmigrantes.

2. Permítase la remisión a trabajos de los años 2001 y 2002 como DE LUCAS 2001a y 2001c, y DE LUCAS 2002c, 2002q y 2002r.

quiénes, en ese caso sostenemos una visión instrumental, y, sobre todo, sólo sectorial de lo que es la realidad de la inmigración. No niego que esa visión tiene fundamento, y es parte de la realidad compleja —global— del fenómeno migratorio, pero no lo agota. Aunque pueda inspirarse en el paradigma del *homo oeconomicus*, el egoísmo racional, presupuesto metodológico que cierta teoría económica (vinculada a cierta teoría ética o filosofía moral, desde su origen en la escuela escocesa) impone imperialmente en las ciencias sociales y que el pragmatismo político recibe encantado porque le proporciona la apariencia de científicidad, de necesidad racional, no es el único enfoque posible. Hablo de un enfoque *realista* (insisto, a no confundir con pragmático), que exige ante todo conocer la realidad de la inmigración, hoy. Y ello supone al menos comenzar por entender las características del fenómeno de la inmigración, y también exige escuchar, aprender del otro punto de vista, el de los protagonistas de los procesos migratorios.

La segunda obviedad es la necesidad de *evitar demagogias y prejuicios*. Y los hay entre quienes dramatizan en exceso las dificultades y conflictos que trae consigo la inmigración, hasta el punto de construir la inmigración como problema, si no como el problema por excelencia. Del mismo modo que por parte de quienes minimizan o ningunean esos conflictos. Es impropio advertirnos sólo sobre un *infierno de diferencias* que probablemente exigiría como solución (como he propuesto en otros lugares) una especie de cuerpo de *Blade Runners* para enfrentarse con esos enemigos/invasores que sólo nos traen males —sacrificios humanos, ablaciones de clítoris, etc., de acuerdo con los tópicos manejados por tanto apresurado crítico del multiculturalismo³—. Como también predicarnos un arcádico e ingenuo panorama de felicidad multicultural protagonizada por cientos de millones de armónicos mestizos. El objetivo que nos proponemos es suficientemente complejo como para exigir paciencia y visión a largo plazo: ésta es una cuestión de generaciones, de actuaciones respetuosas con la complejidad, lejos de las fórmulas mágicas, de las recetas instantáneas, de negociación. Pero tampoco debemos admitir el adanismo de quienes creen que todo está por hacer: hay experiencias importantes de las que podemos aprender mucho, en el ámbito comparado (Francia, Italia las más próximas en condiciones y factores similares a los nuestros; la RFA o el Reino Unido, desde situaciones considerablemente diferentes; más aún, Canadá y los EEUU) y también en nuestro país, como los Planes de integración de algunas Comunidades Autónomas (como los de la Junta de Andalucía o la Generalitat de Cataluña) y también y sobre todo los de las administraciones municipales, donde

3. Me refiero a los epígonos de Hungtinton, como Sartori y a sus secuelas (Azurmendi), que empiezan por ignorar la diferencia entre multiculturalidad y multiculturalismo o la variedad de “ideologías multiculturalistas”, y demonizan con tanta energía y dramatismo como desconocimiento de los hechos más elementales, fantaseando sobre prácticas y normas que no se han tomado la molestia de conocer siquiera elementalmente, por no hablar de las experiencias de gestión de las realidades multiculturales. Aquí vale el consejo wittgensteniano sobre la necesidad de callar acerca de lo que no se conoce y la sugerencia de leer y viajar más allá del propio ombligo, por estimable que le parezca al interesado.

cabe mencionar la muy reciente adopción del Plan municipal de Barcelona, en diciembre de 2002. Por no hablar de las iniciativas y programas de actuación ensayados por los agentes sociales, especialmente importantes en el terreno educativo (la universidad, las escuelas y movimientos pedagógicos, diferentes ONGs, sindicatos) y en el de los medios de comunicación.

Si la inmigración, hoy, ha adquirido un significado político radical, es porque las características de los actuales flujos migratorios —que se han convertido ya en un factor estructural de nuestras sociedades— muestran que la inmigración no pertenece a la periferia, sino al núcleo mismo de la política. Más allá de la discusión sobre las políticas sectoriales, específicas, de gestión del tráfico de flujos y de su presencia en los países de destino, la inmigración constituye un desafío y una oportunidad para reflexionar sobre las condiciones del vínculo social y del contrato político, para revisar los criterios no ya de acceso, sino sobre todo de pertenencia, y con ello las condiciones de una democracia plural e inclusiva. Porque el problema que nos plantea la inmigración no es cómo insertar en nuestro orden de las cosas (la lógica del mercado) a quienes vienen a nosotros, lo que siempre se concreta en qué cambios deben realizar los inmigrantes, sino que los flujos migratorios nos hacen comprender que es precisamente ese orden de las cosas el que tiene que cambiar. Nuestra noción de soberanía, de ciudadanía, por ejemplo.

II. RESPUESTAS ADECUADAS AL SIGNIFICADO RADICALMENTE POLÍTICO DEL FENÓMENO MIGRATORIO

No hace falta argumentar que en la UE y en España aún predomina ese dilema cornudo al que me refería antes y eso se traduce en un modelo de gestión de la inmigración que toma elementos de los dos términos del dilema, pero prima sobre todo el primero, que contempla la inmigración sobre todo como una herramienta del mercado global. Se trata de una política instrumental y defensiva, de policía de fronteras y adecuación coyuntural a las necesidades del mercado de trabajo (incluida la economía sumergida), que se encamina a gestionarla en términos que aseguren su contribución al crecimiento, al beneficio, a *nuestro* beneficio. Una política de inmigración que, al igual que sucede con algunas políticas de gestión de la multiculturalidad, se basa paradójicamente en la negación de su objeto, pues consiste en negar al inmigrante como tal inmigrante, es decir, alguien cuyo proyecto —plural— puede ser perfectamente tratar de quedarse en el país de recepción, al menos durante un período estable que tampoco significa necesariamente (menos aún en los tiempos de la globalización) quedarse para toda la vida, al menos en el proyecto de la primera generación. Se niega la posibilidad de ser inmigrante de verdad, esto es, libre en su proyecto migratorio —el que sea—, basado simplemente en la libertad de circulación. En lugar de aceptar esa posibilidad o, al menos, abrirla, se *extranjeriza* al inmigrante, se le estigmatiza, congelándolo en su diferencia, como distinto (extranjero) y sólo como trabajador útil en nuestro mercado formal de trabajo aquí y ahora. Por eso, se le imponen condiciones forzadas de

inmigración, supeditadas al interés exclusivo e instrumental de la sociedad de destino, que sólo lo necesita como mano de obra y sujeta a plazo⁴.

Si, por el contrario, reconociéramos la realidad que nos ofrece otra mirada sobre los flujos migratorios quizá la respuesta se encuentre en otra política, basada en dos pilares, en dos dimensiones de actuación, una internacional y otra interna, estatal.

La primera, la dimensión internacional de la inmigración, exige a mi juicio el reconocimiento del derecho universal a la libre circulación y el establecimiento de relaciones internacionales equitativas, encaminadas a reducir la dualización creciente entre el Norte y el Sur y la dependencia y empobrecimiento (la miseria, la reducción de las expectativas de vida, incluso para quienes cuentan con formación) del segundo, los verdaderos factores push de los flujos migratorios. En algún otro lugar he tratado de examinar con más detenimiento ese pilar, con especial atención a la política de codesarrollo⁵.

La segunda, la que aquí nos interesa, es la revisión del contrato social y político, lo que afecta directamente al alcance del principio jurídico de igualdad (en lugar de ese subterfugio que es, a mi juicio, el constante, retórico y paternalista alegato de la tolerancia) y a la noción de ciudadanía, que debe ser objeto de una profunda reformulación, también para hacer frente a las exigencias que derivan de los nuevos flujos migratorios. Se trata de revisar las condiciones jurídicas y políticas del status de los inmigrantes.

Por supuesto que las actuales políticas de inmigración no ignoran este aspecto, pero lo consideran una cuestión sectorial, periférica, políticamente menos relevante (salvo cuando se quiere hacer política con la inmigración y se crea la inmigración como problema, con fines electorales). Así, reducen la respuesta a la tarea de policía y orden público, con la obsesión estadística (el lenguaje de nuestras políticas de inmigración es sobre todo éste de “los números”, aunque en muchas ocasiones deformados, incompletos, manipulados), de “suma cero” —que estén todos los que necesitamos y sólo mientras los necesitamos y en las condiciones en que los necesitamos—, cuya base científica aún nadie ha conseguido explicar⁶. Es una concepción que se traduce en una lógica jurídica del regateo, de segmentación: reconocer sólo los derechos estrictamente necesarios *qua* trabajadores inmigrantes,

4. En otros lugares, (DE LUCAS 2002c, DE LUCAS 2003a) siguiendo los análisis de Castles y Bauböck, he tratado de explicar que esa visión instrumental parte de sucesivas reducciones de la inmigración: la “verdadera” y “buena” inmigración sería la que se ajusta al modelo de *Gastarbeiter*: pero en ese modelo, el inmigrante no puede integrarse, porque no se concibe esa posibilidad a quien se admite sólo como extranjero y sólo para cumplir una función. Por eso no tiene sentido ni una política de integración, ni el acceso a la ciudadanía para aquellos a quienes se trata de devolver a su país en cuanto cumplen su tarea.

5. Cfr. Por ejemplo, DE LUCAS, 2002f. Para mayor detalle, RAMÓN CHORNET, 2002c.

6. Como ha insistido Sami Naïr, aún no disponemos de las bases científicas que nos explican los umbrales de tolerancia, el punto cero en el que la barca está llena. Más bien los datos que conocemos apuntan a la incapacidad de establecer en términos “exactos” ese número mágico que permite integrar y que se traduciría sólo en beneficio, sin coste.

ni uno más. Una lógica jurídica que instituye una especie de carrera de obstáculos en la que además cabe la marcha atrás, la caída en la ilegalidad debido al círculo vicioso de permiso de residencia y trabajo y a la apuesta por esa ficción de que todos los flujos migratorios se produzcan por el cauce de la contratación desde los países de origen. Una lógica jurídica de la discrecionalidad de la administración, de los poderes públicos (si no la arbitrariedad), y no del control de esos poderes por parte de los administrados (los inmigrantes) y de la garantía jurisdiccional de los derechos. Una lógica de la discriminación, no de la igualdad, una lógica de la inestabilidad, de la vulnerabilidad, en suma, de la inseguridad, y no de la previsibilidad, de la estabilidad, de la certeza.

La consecuencia es la construcción del inmigrante como infrasujeto, ergo como infraciudadano, un status jurídico que se basa, pues, en la negación de los principios jurídicos más elementales, pues, para los inmigrantes, precisamente por su construcción como extranjeros, no valen las reglas del Estado de Derecho al contrario que para el ciudadano. La clave de la justificación de ese status de dominación/subordinación y desigualdad/discriminación, junto a esa visión instrumental (el inmigrante es sólo un trabajador), es el vínculo entre heterogeneidad social (cultural, nacional) del inmigrante y desigualdad ante el Derecho. Las diferencias culturales significan incompatibilidad social y por ello, incompatibilidad jurídica y política.

Habría que decir, por cierto, que en este punto se produce una importante contradicción, si no una aporía, en la *soi-dissant* alma plural, incluso multicultural, constitutiva de la UE. Así, en el preámbulo de la Carta de Niza, cuando se habla de diversidad, se trata tan sólo de la “diversidad de los pueblos de Europa”⁷, un modelo un tanto extraño, reductivo, no universal, de diversidad, pues parece basarse en la distinción entre una diversidad buena —si no verdadera—, o quizá simplemente aceptable, compatible con la democracia y el Estado de Derecho, *nuestra* diversidad. Frente a ella, una diversidad perniciosa, falsa, incompatible con la democracia y el Derecho, la diversidad exógena, la que nos traen los otros, por ejemplo, los inmigrantes. La Carta propiciaría una diversidad cerrada a la única diversidad real, la de la existencia de otros, de aquellos que vemos y concebimos como los *verdaderos otros*.

La otra respuesta, la que a mi juicio se basa en la comprensión del significado radicalmente político de la inmigración, advierte sobre el carácter central del respeto de los derechos de los inmigrantes, lo que significa también que éstos entran en el centro de las políticas públicas, y no en su periferia, como una cuestión de asistencia a grupos marginados o vulnerables. Se advierte así el significado pro-

7. “Los pueblos de Europa...han decidido compartir un porvenir pacífico basado en valores comunes... La Unión contribuye a la preservación y al fomento de estos valores comunes dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros...”. Hay que reconocer que el art. 22 (capítulo III, Igualdad) no limita ese respeto a los pueblos europeos: “La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística”, pero hay una clara diferencia entre las dos formulaciones.

fundo de la cuestión de la integración. Porque no se trata de integrar a los inmigrantes en nuestra sociedad (en todo caso, la integración social es una cuestión recíproca, de ambas partes, no unidireccional), sino de la integración de todos, de la integración política, en el sentido de la terminología propuesta por Phillips y que otros podrían llamar simplemente participación en la vida pública, profundización en la democracia participativa de todos los que forman parte de la comunidad política y en la sociedad civil: todos, también los inmigrantes.

Por eso, las exigencias de semejante respuesta son sobre todo dos: la concreción de las exigencias del principio jurídico de igualdad compleja para los inmigrantes y, en segundo lugar, la construcción de una ciudadanía plural e inclusiva. Y a esos efectos es necesario, a mi juicio, redefinir los criterios de pertenencia, el acceso a la ciudadanía. Como he recordado antes, la cuestión es que no podemos seguir aceptando nuestra respuesta a esas dos exigencias, una respuesta parcial, de segmentación de derechos, de creación de infraciudadanos, en contradicción con las elementales garantías del estado de Derecho, con la universalidad de los derechos humanos y con las exigencias de la extensión de la democracia en sociedades cada vez más plurales. No podemos seguir ignorando el déficit de legitimidad, la erosión de los principios del Estado de Derecho, que subyacen al dramático contraste entre nuestro proclamado universalismo de nuestra cultura jurídica y política junto a nuestra decisión de exportar la democracia a todo el globo, y la institucionalización de la desigualdad jurídica y de la subordinación política de los inmigrantes que se traducen en manifestaciones casi aporéticas de institucionalización de la exclusión. Es un contraste, si cabe, más estridente cuanto más se insiste en las premisas del patriotismo constitucional como fórmula mágica que permitiría incluir a todos, desde la pluralidad real. Porque éste es el problema real, la exclusión institucionalizada de los inmigrantes del espacio público, justificada en términos axiomáticos (no son ciudadanos: ¿cómo podrían serlo si son extranjeros?) o, en todo caso, con argumentos paternalistas (pobres inmigrantes, víctimas, incapaces de los requisitos de la democracia). Esa exclusión representa un déficit constitutivo de legitimidad política, desde dos puntos de vista.

En primer lugar, porque no cabe integración política cuando la dimensión etnocultural es su condición y la única justificación de esa condición es a su vez la radical diferencia atribuida al extranjero, como extraño a la comunidad política a causa de su nacionalidad —nacimiento— o de su identidad cultural.

En segundo lugar, porque se bloquea el acceso del inmigrante a la esfera pública, condenándolo a una condición atomística, exacerbadamente individualista. De esta forma, se le niega el reconocimiento de los derechos que permiten el acceso a la esfera pública a través de la acción colectiva: reunión, asociación, huelga, etc.

Esta visión restrictiva del alcance político de la inmigración tiene el objetivo de monopolizar la libertad de acoger o expulsar la mano de obra extranjera a bajo coste y eso siempre es más fácil si se dificulta a los inmigrantes entrar legalmente y sobre todo, si se les dificulta durante su permanencia la adquisición de un status jurídico seguro, estable. Son esas “políticas de inmigración” las que generan ilegala-

lidad, las que condenan a tantos inmigrantes a la marginalidad, a la exclusión, a la ilegalidad, las que les obligan a negociar con las mafias y a aceptar cualquier trabajo, en cualquier condición. Son esas políticas las que justifican su estigmatización.

Por tanto, la pregunta es cómo promover otra concepción del vínculo social y del contrato político, otra relación entre comunidad social y comunidad política, entre *etnos*, *populus* y *demos*, que evite esa aporía constitutiva. Y eso significa también una nueva Constitución, sobre todo si aceptamos, con Ferrajoli⁸, que en la relación entre Constitución, *populus* y *demos*, es la Constitución la que construye al pueblo como *demos*, y no al revés. Así es como podremos construir otro *demos*, no ligado al *etnos* —nación, cultura— sino abierto e inclusivo de todos aquellos que nos han elegido como su pueblo, y quieren formar parte de ese *demos*. ¿Acaso hay mayor prueba de voluntad política que aquella de elegir formar parte de otra comunidad? Es, en definitiva, la superación del viejo dogma hobbesiano, mejor, schmittiano (y de Mancini) acerca del vínculo entre soberanía y nación, el del Estado nacional, *keine Verfassung ohne Volk*.

III. LAS CONDICIONES DEL ACCESO A LA CIUDADANÍA: EL TEST DE LA INTEGRACIÓN Y EL PATRIOTISMO CONSTITUCIONAL

La cuestión del acceso a la ciudadanía plantea a mi juicio un auténtico *punctum dolens*. Porque, frente al simplismo de recetas del tipo “test de patriotismo constitucional”, que pretenden superar las condiciones etnoculturales para integrar la diversidad, subyace muchas veces lo contrario de lo que se pretende, si es que no se trata de retórica vacía, si no de mero cinismo, sobre todo por parte de muchos de los que ponen siempre por delante la condición de estricta observancia de la legalidad y cumplimiento de deberes por parte de los inmigrantes, una condición que, pese a la apariencia de igualdad que invoca (“las mismas reglas para todos: no sólo derechos, también deberes”), a duras penas esconde una actitud hacia los inmigrantes de sospecha, de presunción de incumplimiento de esos deberes, sin que se les de siquiera la oportunidad de conocerlos y entenderlos.

Frente a ciertos planteamientos simplistas, creo que hay no pocas dificultades a propósito de la justificación de medidas que tratan de contrastar o certificar la voluntad de integración mediante la exigencia de residencia estable unida a una “disposición ciudadana” o “lealtad constitucional” que se probaría mediante tests de conocimiento (del idioma, de la Constitución, de las instituciones y/o costumbres básicas), como los dispuestos en algunas de las reformas legales que se han emprendido en varios países de la UE, siguiendo la experiencia del servicio de inmigración de los EEUU. Baste pensar en el caso de Dinamarca o Austria: la ley danesa de mayo 2002, impulsada por el gobierno Rasmussen (con el apoyo del ultraderechista Partido del Pueblo) amplió de 3 a 7 años el plazo para obtener

8. Cfr. FERRAJOLI, 2003, pp. 234-35.

residencia y exigió pasar un examen de danés y otro de ciudadanía para otorgar la nacionalidad. En Austria se aprobó en junio 2002 la ley que impone la obligatoriedad de aprender alemán a partir de 1 enero 2003 y retroactivamente a los residentes desde 1 enero 98 (salvo ejecutivos y altos cargos). Si en 4 años no aprenden el idioma, pierden residencia. Si no se siguen las clases se pierde toda ayuda social y de desempleo y también se puede perder la residencia (la ley incluye una cláusula en virtud de la cual el Estado sufragará la mitad del coste de aprendizaje). Dejando aparte la incuestionable exigencia del idioma, que a mi juicio no debería promocionarse —al menos no sólo, ni aun primordialmente— mediante técnicas de sanción como las expuestas, sino mediante el recurso a medidas promocionales y que plantea otras dificultades a las que luego aludiré, la cuestión es: ¿cabe exigir a los extranjeros, como condición *sine qua non* de su naturalización, requisitos que no establecemos para los nacionales? ¿Cuántos de nuestros nacionales superarían el test de conocimiento constitucional? ¿Y hasta qué punto la aceptación incondicional de instituciones, valores y costumbres —prácticas sociales— de la sociedad de recepción (por cierto, ¿de cuáles? ¿o es que acaso esa sociedad es homogénea?) no es una etnicización de la ciudadanía contraria al pluralismo? ¿No es desde esas propuestas desde las que se lanza el mensaje del “inintegrable cultural”? Volveré sobre esta cuestión en el siguiente apartado.

El problema es muy complejo como para pretender recetas de actuación inmediata. Y a mi juicio, es eso lo que se ignora cuando se recurre a cierta “gramática política” liberal, incluso cuando se recurre a sus mejores intérpretes, como el Rawls de *Political Liberalism*, o —más allá de los postulados liberales, en su versión republicana— el Habermas de *Die Einbeziehung des Anderes*. Para resumirlo: la tesis que se sostiene desde la filosofía liberal es que la neutralidad es la condición de la necesaria configuración del espacio público como ámbito plural, en el que las diferentes concepciones de bien (valores, prácticas sociales, normas e instituciones relacionadas con ellas) se superpongan en un consenso que tiene como punto de partida la Declaración de los derechos humanos. Pluralismo cultural y valorativo, sí. Neutralidad cultural de la Constitución, también. **Y como fundamento y a la vez límite de todo ello, la universalidad de los derechos humanos.** Esos principios, neutralidad, pluralismo, universalidad de los derechos, se ajustan mediante el recurso a la tolerancia. He ahí el elenco de elementos que dan pie a lo que se ha dado en llamar el “patriotismo constitucional” como expresión del vínculo de lealtad que haría posible la democracia en una sociedad multicultural.

Frente a esa aparente obviedad, hay que insistir en que la realidad es mucho más compleja. Y, en primer lugar, hay que poner de relieve las insuficiencias de un planteamiento que se formula como obvio —si no como “natural” al discurso de la democracia y de los derechos— y sin embargo, a mi juicio, está lejos de serlo. Como han señalado los críticos de Rawls (y en menor medida los de Habermas) debemos denunciar sobre todo dos falacias argumentativas, muy coherentes con cierta rancia concepción del liberalismo, por más que pretenda modernizarse arrojando al otro lado la descalificación de paleolítico intervencionismo estatalista. Me

refiero, en primer lugar (A), a determinada presentación de la universalidad de los derechos que es paradójicamente reduccionista e instrumental (y no apuesta en realidad por la universalidad, sino por la imposición de un molde uniforme) pues niega el principio básico de autonomía individual que es el postulado del que arranca el liberalismo. Y, junto a ello, (B), a una concepción de la integración social que peca de unidireccional.

(A) La primera falacia es fácil de enunciar: cualquier posibilidad de integración pasa por el hecho de que todos y eso quiere decir en realidad *los otros* (pero ¿quiénes?, ¿los otros que viven entre nosotros como ciudadanos españoles, o sólo los otros que no nacieron aquí?) acepten los valores constitucionales, y en primer lugar, los derechos humanos y la democracia, que son valores que no se pueden poner en duda. El problema es que esa tesis aparentemente indiscutible encierra no poca complejidad (¿qué catálogo de derechos?, ¿qué jerarquía y qué criterios en caso de conflicto entre esos derechos?) y además suele llevar consigo otra menos evidente: “quienes llegan a nosotros han de probar su voluntad de integrarse, de respetar nuestra forma de vida, nuestros valores”. Y ahí viene una doble asimetría: la que exige en primer lugar el cumplimiento incondicionado de deberes por parte del *otro* (porque en realidad se le sitúa bajo sospecha) antes de reconocerle ningún tipo de derechos. En segundo lugar, la identificación de valores constitucionales con prácticas e instituciones sociales arraigadas: “nuestras costumbres”. En el primer caso, nos encontramos ante una argumentación que bordea el respeto de la universalidad, la igualdad y la autonomía individual. En el segundo, ante un mal entendimiento del pluralismo en serio. Baste pensar en la concreción del tan manido respeto a nuestras costumbres: ¿alcanzan a un modelo de familia como si sólo uno fuera constitucional?, ¿forman parte de ese coto vedado las costumbres y usos sociales de carácter confesional: fiestas religiosas, procesiones, ritos religiosos, etc? Y aún subyace otro error, en efecto, contra lo que viene insistiendo el discurso oficial a propósito de los “errores de leyes desmesuradamente generosas que pretender imponer la integración y crean así el conflicto”, hay que decir muy alto y muy claro lo contrario: ***los derechos, su reconocimiento, no crean el conflicto, no crean el racismo y la xenofobia, sino que constituyen la condición previa, necesaria aunque, desde luego, insuficiente, para que haya una política y una realidad social de integración. Y, además, o son universales, de todos, sin condición, o no son derechos humanos. Su reconocimiento no puede condicionarse al abandono de los rasgos sociales de identidad, aunque esta afirmación, que enuncio en tono provocativo para criticar el complejo de Procusto escondido tras esa supuesta universalidad, debe ser matizada.***

(B) Por decirlo de otra forma: para que tenga sentido hablar de integración hay que comenzar por algo previo a los programas de interculturalidad, a las políticas de valoración positiva de la diversidad, a la lucha contra el prejuicio frente al otro. Y eso previo es abandonar la ***segunda falacia argumentativa***, que afecta a la forma en que se formula la integración social, sobre todo en su vertiente culturalista. Hay que reconocer que la integración no es un proceso o movimiento unidireccional, un trágala en el que uno de los lados permanece igual a sí mismo, porque no debe

cambiar, porque todo lo que sostiene es bueno de suyo, evidente, y es únicamente la otra parte la que debe integrarse.

Se trata, en realidad, de recuperar la universalidad de los derechos no sólo como la seguridad en el reconocimiento y satisfacción de las necesidades básicas de todos, sino como exigencia de inclusión plural, de reconocimiento de igualdad compleja, comenzando por el derecho a tener derechos, a expresar necesidades y proyectos, a participar en la elaboración del consenso constitucional. Insisto en el elemento previo que significa reconocer y garantizar a todos los seres humanos los derechos fundamentales (aquellos derechos humanos que predicamos como universales) que son la vía de satisfacción de tales necesidades. Si no, estamos hablando de otra cosa cuando hablamos de derechos. Ya no hablamos de aquellos instrumentos que sirven para la emancipación de los seres humanos como agentes morales, como únicos sujetos de soberanía, sino de las coartadas para asegurarnos la obediencia mecánica y la pasividad de los súbditos, de la masa. Y es que a veces cuando hablamos de integración y derechos estamos pensando en otro modelo. Otro modelo, sí: aquel en el que la integración es el ingreso en un corral en el que nuestra marca de hierro son esos derechos-mercancía, que traducen un consenso ajeno a nuestra voluntad y a nuestra capacidad de decisión, a nuestra autonomía, a nuestra libertad. Integración en un cuerpo supuestamente homogéneo en el que está muy claro lo que es bueno y lo que no, porque lo primero está recogido en la Constitución y lo segundo en el Código penal, y no hay discusión, ni dudas ni, menos aún, posibilidad de cambiar éste o aquélla. Ése es el modelo de quienes piensan que de un lado está la democracia occidental, el mercado y los derechos universales y de otro la barbarie. De forma que lo que hay que exigir al bárbaro es que se despoje de sus costumbres, instituciones y reglas repugnantes para la dignidad humana, la democracia y el mercado y se integre, o, mejor aún, comulgue en esas reglas de juego que nos hacen superiores, libres e iguales.

Para concretar la objeción, rechazo que el camino jurídico áureo para la integración sea el que supone la más absoluta renuncia a cualquier manifestación de pluralidad en serio. Quienes así lo sostienen (aunque se proclamen y probablemente lo crean de buena fe, demócratas inequívocos) jamás han tomado en serio ni la libertad, ni la igualdad, ni el pluralismo. Presas no ya de un complejo etnocéntrico, sino de un auténtico complejo de Procusto, realizan una tan simplista como falsa ecuación de identidad entre —de un lado— los valores jurídicos universales, el Estado de Derecho y la democracia, con —de otro— las *costumbres e intereses* de los grupos que hegemonizan y homogenizan nuestras denominadas sociedades de “acogida”. Y sobre todo reducen al otro a una condición de menor de edad, incapaz de participar, de formular sus necesidades y sus demandas de reconocimiento (lo que no significa automáticamente que hayamos de trasladarlas a derechos).

Lo que sucede es que incluso esa cínica respuesta entraña no pocos problemas, empezando por la concreción de los derechos cuyo reconocimiento vendría así exigido como condición previa de la integración. Es una opinión comúnmente repetida, a ese propósito, que ese reconocimiento, en el caso de los inmigrantes, de los extranjeros, de los diferentes visibles (aunque sean nacionales: mujeres, mino-

rías étnicas o culturales o nacionales o religiosas, niños, discapacitados, etc.), recorre un camino inverso al de la positivación de los derechos humanos: en este caso, los derechos civiles son primero, sí, pero luego vienen los económicos, sociales y culturales y sólo muy al final los políticos. En mi opinión, la única regla admisible es la igualdad y la plenitud en el reconocimiento de derechos, con prioridad para los imprescindibles para la integración: educación, sanidad, trabajo, vivienda y libertades.

En realidad, la argumentación que critico es más falaz aún: supone una doble restricción del camino del reconocimiento jurídico. Ante todo, (a) la restricción que hace del otro-inmigrante un no-sujeto jurídico, porque por definición (“por naturaleza”) no es ni puede ser miembro de la comunidad política y jurídica, no puede crear o producir el Derecho, sino sólo sufrirlo, obedecerlo. Por eso el inmigrante no puede tener (¡qué disparate!) derechos políticos, ni siquiera en el ámbito municipal, si no es en régimen de correspondencia o reciprocidad...Hasta que no se ha “naturalizado” hasta que no ha dejado de ser él, no podemos creer en su integración. Sólo los hijos de sus hijos, cuando se haya borrado la huella de su comunidad de origen, la huella de la evidencia de su no-pertenencia al nosotros (y eso en realidad nunca será del todo así) podrán aspirar a ser ciudadanos de verdad. Además, (b) la restricción de su autonomía, de su plan de vida (contradiendo así un principio clave de la concepción liberal), porque imposibilitan que el no-sujeto llegue a ser sujeto, pues el primer y devastador efecto de tales “políticas” es desestabilizar, deslegalizar, desintegrar a quienes aspiran a la estabilidad, a la legalidad, a la integración.

IV. SOBRE LAS CONDICIONES QUE PERMITEN CONCEBIR OTRA CIUDADANÍA

El problema fundamental es que mal se puede hablar de integración en serio cuando el programa de creación de la comunidad política está marcado por tres reducciones: (a) La mencionada preferencia nacional, que excluye —hace impensable— que pueda ser miembro quien no ha nacido en la comunidad, esto es, el vínculo (auténtica “jaula de hierro”) entre nacionalidad y ciudadanía, (b) La negación del pluralismo en aras de un complejo de Procusto, una concepción que sigue entendiendo la comunidad política en los términos schmittianos que exigen la existencia del otro como enemigo para que podamos hablar del nosotros, de los ciudadanos-amigos-familia, y finalmente (c) Una vieja concepción de la política que, o bien reduce la condición de ciudadano/soberano/miembro activo de la comunidad a los nacionales ricos, conforme al síndrome de Atenas, o bien entiende la democracia en términos shumpeterianos-mercantilistas, como un marco formal en el que los clientes tratan de obtener la mejora de sus preferencias y asignan poder en función de las aptitudes de los políticos-profesionales para optimizar esos intereses que les mueven a jugar en el mercado.

Hablo, desde luego, de una noción de comunidad política que quizá no se ajusta a la caracterización habitual de la democracia. Se trata de una **democracia**

inclusiva, plural, consociativa e igualitaria. Una democracia basada, a su vez, en una noción de **ciudadanía abierta, diferenciada, integradora.** Una comunidad política así entendida exige, en mi opinión, plantear como **reivindicaciones irrenunciables de toda política de inmigración** que pretenda ser acorde con los principios de legitimidad democrática y de respeto a los derechos humanos, al menos las tres siguientes:

(1) La condición de miembro de la comunidad política no puede ser un privilegio vedado, como apunté, a quienes no tuvieron el premio de la lotería de nacimiento. El modelo de democracia inclusiva exige un cambio en las oportunidades de alcanzar esa *membership*. La primera reivindicación es el reconocimiento y satisfacción del **derecho de acceso**, de las vías que hacen posible el acceso a la condición de miembro de esa comunidad, de nuestras comunidades, y eso se ha de traducir en la adopción de un abanico de medidas que hagan posible ese reconocimiento y esa garantía. La clave de esta política, si quiere merecer el adjetivo no ya de integradora, sino de conforme a los principios de legitimidad que supone el respeto a los derechos, más incluso que el grado de reconocimiento de derechos (de huelga, de asociación, de reunión, etc.) son las condiciones de acceso a la comunidad, las vías para llegar a ser miembro. Y lo primero es cómo entrar: por lo tanto, las condiciones de entrada y permanencia, las condiciones de regularización y participación en la vida pública en términos de igualdad son condiciones *sine qua non*. Por esa razón, antes que los derechos políticos, el rasero para medir una política que de la talla es si se inspira en el reconocimiento de un derecho humano fundamental, el de libertad de circulación. Desde luego, ahí nos topamos con un primer problema de esquizofrenia jurídica, la ausencia de reconocimiento del derecho a inmigrar (ausente de los textos internacionales) como correlato del derecho a emigrar (el único reconocido: artículo 13 de la Declaración del 48). Pero ni siquiera el status jurídico del derecho de acceso, entendido como una facultad condicionada a la competencia de la soberanía nacional (en nuestro Derecho, “los intereses del Reino de España”, según reza el artículo 19 del R. D. 864/2001 que aprueba el vigente Reglamento de ejecución de la L. O. 8/2000) parece respetar principios jurídicos elementales, por ejemplo, a la hora de determinar el procedimiento de obtención y el control de denegación de visado, la supeditación de la entrada al sistema de cupos y la utilización de los procesos de regularización. Lo es también el sistema de dependencia inexorable entre permiso de residencia y de trabajo que aherroja la ciudadanía en el trasnochado molde del trabajo formal.

(2) Pero una vez que se entra, es necesario orientar el esfuerzo hacia iniciativas que **impidan la existencia de un muro infranqueable para quien llega y quiere convertirse en miembro de esa comunidad.** Ahora no se trata del derecho de acceso sino de las condiciones del derecho de pertenencia, que tampoco es reconocido como tal, ni aun como facultad. Entre los requisitos que concretan el ejercicio de esa facultad y que ponen de relieve el objetivo de restricción se encuentran, evidentemente, algunos de los medios de acceso a la integración social: vivienda, educación y trabajo, tal y como los configuran la L. O. 8/2000 y su mencionado Reglamento (cfr. sus artículos 41 y 44 por ejemplo, por no hablar de la ausencia de

desarrollo de lo previsto en el artículo 145, capítulo V, sección 2ª del mismo). Y aquí debo destacar una contradicción a mi juicio letal en la política de integración de la inmigración desarrollada por el Gobierno del PP en estos últimos años. Una contradicción con el principio de subsidiariedad y de distribución de competencias en un Estado de Autonomías. Una contradicción sobre todo en términos de eficacia. La responsabilidad básica, de facto, en el proceso de integración social cotidiana corresponde a la administración municipal y a la regional o autonómica. Todavía no me refiero a la garantía de los derechos. Hablo de problemas previos, como del modelo de alojamiento de los temporeros (el modelo de diseminación espacial puesto en práctica en El Ejido, como han explicado con claridad Ubaldo Martínez o Emma Martín Díaz por ejemplo). Los antropólogos y los geógrafos saben muy bien la importancia de la organización del espacio. Saben muy bien y nos han explicado cómo hacer imposible lugares de reunión de los inmigrantes entre sí es aún más eficaz que dificultar su acceso a los espacios micropúblicos en condiciones que debieran ser evidentes en una sociedad que se dice pluralista. Hablo por tanto de las competencias respecto a las condiciones de trabajo y de la aún modestísima existencia de informes y actas (*a fortiori* de sanciones) practicadas por la inspección de trabajo. Hablo, claro está, de condiciones que exigen medidas presupuestarias y previsión al menos a medio plazo. Resulta escandaloso que quienes tienen que afrontar directamente esos problemas no cuenten con medios y lo que es peor, se les regatee la competencia por parte de la Administración central del Estado.

(3) Y por fin, obviamente, ***el reconocimiento en condiciones de igualdad de los derechos***. De los derechos personales, de las libertades públicas, de los derechos económicos, sociales y culturales (y no hay que insistir en el hecho de que la cicatería en el reconocimiento y garantía efectiva de los derechos sociales ha sido una de las piedras de escándalo de la nueva ley impulsada por el PP), pero obviamente y sin zarandajas de utopías, de los ***derechos políticos***. Desde luego, en el ámbito municipal y autonómico me parece inexcusable el reconocimiento de la titularidad de soberanía de la comunidad local, extendida a quien reside en esa comunidad. Y sin restricciones como las de contrarreforma que los somete increíblemente al sistema de reciprocidad. Pero hay que ir más allá de los Ayuntamientos y de las comunidades regionales o autonomías. Más allá incluso del Estado: lo que necesitamos, de verdad, es un estatuto que reconozca y garantice esos derechos en todo el espacio de la Unión Europea. Es necesario un estatuto jurídico de igualdad de derechos de los inmigrantes no comunitarios en la UE, que acoja los principios propuestos o, al menos, que acepte su discusión y no los excluya y junto a él, un nuevo modelo de ciudadanía.

V. DE LA VISIBILIDAD A LA PRESENCIA, PARA CONSEGUIR LA PERTENENCIA Y LA PARTICIPACIÓN. LA CIUDADANÍA PARA LOS INMIGRANTES

De lo dicho hasta ahora se desprende que la construcción de un concepto de ciudadanía que permita abrir a los inmigrantes la condición de ciudadanos es un

objetivo que aún está lejos. De momento, todavía buen aparte de ellos aspiran simplemente a la visibilidad, es decir, a un status de residencia que permita unas condiciones de estabilidad y seguridad. Pero eso, a todas luces, es insuficiente. Se trata de conseguir que quienes, como ellos, contribuyen al bienestar común y sufren la ley, puedan participar en las decisiones sobre ese bienestar común y, por tanto, a crear la ley. Se trata, en otras palabras, de concretar las condiciones para su integración política. No es sólo una utopía.

A mi juicio, la vía más adecuada para alcanzar ese objetivo es combinar ese principio de integración política con los de ciudadanía multilateral y ciudadanía local. A esos efectos, puede ser útil recuperar la noción de políticas de presencia, de participación en el espacio público, enunciada por Phillips, en relación con los grupos "desposeídos de poder", como propone Sassen⁹, y en particular los inmigrantes, las mujeres. Es cierto que Sassen incluye en esa política de presencia dos objetivos diferentes, el de dar poder a los que están privados del acceso al poder y a la riqueza, y el de explicar la paradoja de la capacidad política creciente de grupos a los que se niega la titularidad de la ciudadanía. Por eso recurre a la noción de presencia y a la de ciudadanía de facto para tratar de superar la nacionalización de la ciudadanía y su contaminación de género. Más allá del interés de la propuesta específica de Sassen a propósito de la cuestión de género, me interesa señalar que sus sugerencias apuntan en la misma dirección que proponía. Se trata de abrir esas dos *jaulas de hierro* que aprisionan la ciudadanía, la del vínculo nacionalidad-trabajo formal-ciudadanía, y la de ciudadanía-espacio público-género. Se trata de crear nuevas formas de ciudadanía, plurales, multilaterales, y de carácter gradual, que conectan con la ciudadanía como "derecho a la ciudad", "derecho a la movilidad", "derecho a la presencia", sobre todo de quienes han sido arrinconados a los territorios donde oficialmente (al menos para quienes siguen sin entender a Foucault) no reside, no juega el poder, teniendo en cuenta que desde esos espacios, esos actores —las mujeres, los inmigrantes, sobre todo los sin papeles— están tejiendo una nueva política.

En cuanto a los principios de ciudadanía múltiple o multilateral y local, como concreción de la democracia inclusiva y plural, lo que propongo es aprovechar las tesis defendidas por Bauböck o Rubio (y acogidas por Castles) a propósito de la ciudadanía transnacional¹⁰, para definir la idea de ciudadanía o integración cívica antes enunciada. Se trata de una ciudadanía entendida no sólo en su dimensión técnico formal, sino social, capaz de garantizar a todos los que *residen estable-*

9. Cfr. S. SASSEN, 2003, Las tesis a las que me refiero se encuentran en el último capítulo de ese libro.

10. Cfr. BAUBÖCK, R., 2002. Sobre ciudadanía multilateral y el acceso automático a la ciudadanía a partir de una residencia estable, sin exigencias de "integración" que considera etnoculturales, cfr. RUBIO, R., 2000. Me parece más útil y viable en términos jurídicos y políticos su propuesta sobre la idea de ciudadanía posnacional basada en la universalidad de los derechos, tal y como la formulara SOYSAL, 1996.

mente en un determinado territorio plenos derechos civiles, sociales y políticos. La clave radica en evitar el anclaje de la ciudadanía en la nacionalidad (tanto por nacimiento como por naturalización), una identidad que pone de relieve la incapacidad de la propuesta liberal para superar las raíces etnoculturales del pretendido modelo republicano de ciudadanía. La ciudadanía debe regresar a su raíz y asentarse en la condición de residencia. Por eso la importancia de la vecindad, de la ciudadanía local, que por otra parte es la que nos permite entender más fácilmente cómo los inmigrantes comparten con nosotros —los ciudadanos de la ciudad, los vecinos— las tareas, las necesidades, los deberes y por tanto también los derechos propios de ésta.

Basándome en esos criterios de principio, creo que pueden formularse *media docena de medidas* que los concreten, en el ámbito político y en el jurídico, en el status de ciudadano y en el de sujeto de derechos. Probablemente eso exige rebasar el ámbito estrictamente estatal, para remitirnos a la UE. En efecto, en el caso europeo, la ciudadanía de la UE pudiera ser vista como un paso hacia la ciudadanía cosmopolita, y a mi juicio la piedra de toque es el acceso de los inmigrantes al status de ciudadanía. Si me detengo en este aspecto es porque creo que el modelo de ciudadanía plural e inclusiva que requiere la sociedad multicultural se juega sobre todo en este terreno: en el de la integración política (no sólo social) de la pluralidad. En otros lugares he examinado críticamente las herramientas con las que contamos en el ámbito de la UE para orientarnos a este propósito. Ahora quiero subrayar los aspectos positivos, los que harían posible comenzar esta transformación. El principio de integración política ha sido propuesto, a propósito de los inmigrantes, por la Comisión europea¹¹ y por el Comité Económico y Social Europeo en su Dictamen 365/2002¹² (Dictamen sobre inmigración, integración y la sociedad civil organizada) de 21 de marzo de 2002. Me inspiraré sobre todo en esos dos documentos de trabajo, que proponen dos conceptos, “integración cívica” y “ciudadanía cívica” que pueden sernos de utilidad para nuestra reflexión, sobre todo porque podrían concretarse en iniciativas, más allá de la discusión teórica a la que estamos habituados. El concepto de integración cívica, como formulan esos que siguen siendo a mi juicio los más interesantes documentos recientes elaborados en el seno de la UE, exigiría a mi juicio estas medidas:

(1º) El reconocimiento inequívoco ***del principio básico de “igualdad de los derechos, del acceso a bienes, servicios y cauces de participación ciudadana en condiciones de igualdad de oportunidades y trato. Igualdad que conlleva la de deberes, según es obvio”***. No hablo de la igualdad como principio hermenéutico (tal y como establece la L. O. 8/2000), ni siquiera de la tendencia a una progresiva

11. Por ejemplo, COM (2000) 757 final de 12 de noviembre de 2000 (“Comunicación a la Comisión sobre política europea de inmigración”, del Comisario de Justicia e Interior, A. Vitorino).

12. Dictamen CES 365/2002 de 21 de marzo de 2002 (Comité Económico y Social Europeo, “Dictamen sobre La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada”, en relación con el establecimiento del *Programa Marco Comunitario para promover la integración social de los inmigrantes*).

equiparación. Se trata de la garantía de igualdad formal en los derechos fundamentales entre ciudadanos y residentes estables en los países de destino de la inmigración. Esa igualdad formal es formulada como condición necesaria aunque insuficiente de la integración política que, a su vez, va más allá de la habitual reivindicación de integración social.

(2º) **La igualdad de derechos debe abarcar no sólo los derechos civiles, sino también los sociales, económicos y culturales en sentido pleno:** desde la salud a la educación, al salario y la seguridad social, al acceso al empleo y la vivienda. Esta consideración, unida al objetivo de integración, exige **adoptar, a mi juicio, dos medidas básicas desde el punto de vista de los derechos y complementarias:** (1) El reconocimiento pleno del reagrupamiento familiar como derecho de todos los miembros de la familia, sin condicionamiento de prejuicios etnoculturales. Insisto, como derecho, no como instrumento de la política de inmigración, como un trámite. (2) El establecimiento de un plan de acción urgente y específico para los menores inmigrantes y en particular a quienes se encuentran en territorio de la UE sin el núcleo familiar, acorde con el Convenio de derechos del niño de la ONU.

(3º) Asimismo, a mi juicio un **reconocimiento de derechos políticos** (no sólo el sufragio activo y pasivo, sino también los derechos de reunión, asociación, manifestación, participación). Eso comporta el reconocimiento de que quienes residen de modo estable entre nosotros como consecuencia de su proyecto migratorio (lo que no significa que necesariamente tengan voluntad de quedarse de modo definitivo) han de ser reconocidos en condiciones de igualdad como agentes de nuestras sociedades, protagonistas de la riqueza cultural, económica y política de las mismas en igualdad de plano con los nacionales de los Estados en los que residen establemente. Y también, como agentes de la negociación desde la que se construye el espacio público.

(4º) El principio de integración cívica exige, desde el punto de vista de garantía, la adopción de **medidas eficaces contra la discriminación** por razones de nacionalidad, cultura religión o sexo, en relación con los inmigrantes, sean o no trabajadores. La diversidad cultural no puede utilizarse como factor de discriminación en el reconocimiento y garantía efectiva de derechos; tampoco, como es obvio en lo relativo al cumplimiento de deberes. Por lo mismo, muy concretamente, el acceso a un bien cultural básico como la lengua de la sociedad de acogida, más que una obligación impuesta o un requisito exigido previamente al inmigrante para poder reconocerle integración y reconocimiento jurídico, es un derecho a cuyo acceso se deben dedicar esfuerzos concretos. Y eso supone costes en dotación de personal, en líneas específicas en la escolarización y en medios económicos: las políticas de integración no son de coste cero. Y sin imponer la pérdida de la lengua de origen. En el contexto de la dimensión antidiscriminatoria de esta política, debe enfatizarse la relevancia de priorizar la **lucha contra la discriminación/subordinación jurídico política de género** que han creado los instrumentos de política de inmigración y que afectan a las mujeres inmigrantes.

(5º) El principio de integración cívica exige también el compromiso de establecimiento de una **directiva** que asegure a los **inmigrantes residentes permanentes**

tes en los países de la UE (a partir de 3 años y no de 5 como se contempla en este momento) un *status de igualdad plena de derechos y de participación política con los nacionales de los Estados miembros, que haga posible una ciudadanía plural e inclusiva*, más allá de la propuesta sobre estatuto de nacionales de países terceros residentes de larga duración (Comunicación 127 (final) de 13.03 2001). Como asegura el referido dictamen (punto 1.5) “El referente principal de la integración cívica (está)... en el **concepto de ciudadanía**”, o de **ciudadanía cívica**, empezando por el nivel local, como se propone en la también mencionada COM 757. Es el sentido también de la iniciativa de *reforma del artículo 17 del tratado Constitutivo de la CE*, lanzada por la red ENAR en su appel de Madrid, junio de 2002 y que propone añadir al texto del artículo, junto a la pertenencia a un Estado miembro de la UE la condición de residente legal como vía de acceso a la ciudadanía europea.

(6°) *El reconocimiento de la ciudadanía local, plena, para quienes tengan el status de residentes estables*. Un status que puede tener un primer paso en el reconocimiento de efectos jurídicos al empadronamiento. Se trata de avanzar en la construcción de una ciudadanía múltiple o multilateral como concreción de la democracia inclusiva y plural, en línea con las tesis defendida por Bauböck o Rubio (y acogidas por Castles) a propósito de la ciudadanía transnacional y con la idea de ciudadanía o integración cívica antes enunciada. Una ciudadanía entendida no sólo en su dimensión técnico formal, sino social, capaz de garantizar a todos los que *residen establemente* en un determinado territorio plenos derechos civiles, sociales y políticos. se trata de evitar su vinculación con la naturalización o adquisición de nacionalidad, a la par que la imposición de renuncia a la ciudadanía de origen. Una condición, la de residente municipal o vecino, que debe llevar aparejado el reconocimiento de derechos políticos de participación y del sufragio municipal activo y pasivo. La clave radica en evitar el anclaje de la ciudadanía en la nacionalidad (tanto por nacimiento como por naturalización), una identidad que pone de relieve la incapacidad de la propuesta liberal para superar las raíces etnoculturales del pretendido modelo republicano de ciudadanía. La ciudadanía debe regresar a su raíz y asentarse en la condición de residencia. Por eso la importancia de la vecindad, de la ciudadanía local.

La dificultad, como apunté más arriba, estriba en cómo hacer asequible esa condición de residente estable equiparada a la de ciudadano, y debemos discutir si debe tratarse de una condición que se adquiere simplemente tras un período consolidado de residencia (y en ese caso, la duración del mismo: 3, 5, o más años) o si hace falta además superar un test de adaptación o integración y de lealtad constitucional, tal y como, a la imagen de lo dispuesto en los EEUU se ha establecido en recientes reformas en algunos de los países de la UE (pruebas de lengua, de conocimiento de la Constitución). Por mi parte, de acuerdo con Carens o Rubio Marín, entiendo que debe tratarse de un efecto automático derivado de la estabilidad de residencia. Pese al carácter razonable de algunos de los requisitos enunciados, no puede ignorarse que plantean más bien un modelo de asimilación cultural como condición de la integración política.

En ese sentido, y por lo que se refiere al período inicial de residencia, resulta decisivo revisar los factores —legales— de precarización o vulnerabilidad de la condición legal de los inmigrantes: disposiciones como las vigentes en la legislación española o italiana que permiten que quien es residente legal caiga en la ilegalidad, como consecuencia de la circularidad entre permisos de residencia y trabajo y de la rigidez de los segundos (vinculados a actividad y ámbito geográfico y, aún más, al procedimiento de contratación en origen), basada en el dogma de los cupos o cuotas como condición de integración y que contradicen los principios liberales de autonomía y libre circulación. La filosofía actual de las políticas de inmigración, que establece como postulado de la defensa del imperio de la ley y de la eficacia de esas políticas los mecanismos de cupo y contingente y la contratación en origen, es la que impide a los inmigrantes venir conforme a la legalidad en ejercicio de su derecho a la libre circulación. Al contrario, pone en colisión una y otra exigencia y obliga a buena parte de los inmigrantes que buscan trabajo a cruzar la frontera con visado turista, aunque su propósito sea otro, y por tanto a incurrir en situaciones contrarias a la legalidad. Una iniciativa como la creación de permisos de residencia para búsqueda de trabajo, vinculados a visados de corta duración tal y como existía en la antigua legislación italiana (ley Fini-Bossi) y como propuso la mencionada Com 757 final. Y junto a ella, el establecimiento de programas de cooperación y codesarrollo con los países de origen, que garanticen la libre circulación. Y aquí, por cierto, debo subrayar asimismo la ceguera de la Administración central del Estado en nuestro país, que sigue sin entender que las CCAA son Estado y que las iniciativas que éstas pueden impulsar en ese marco de codesarrollo e inmigración (por ejemplo, las contenidas en los Planes de la Generalitat de Catalunya o de la Junta de Andalucía, o las medidas adoptadas por la primera de ellas a propósito de la creación de oficinas de inmigración —que brillan por su ausencia en el caso del Reino de España, que podría tomar nota de la política de Canadá en esa materia—, o el impulso a la estrategia de inversiones en los países de origen de la inmigración) son instrumentos necesarios y no retos a una soberanía, por cierto, trasnochadamente hobbesiana.

BIBLIOGRAFÍA

- ANÓN (2000), “El test de la inclusión. Los derechos sociales”, en vv.aa. (A. ANTÓN ed.), *Trabajo, derechos sociales y globalización*, Barcelona, Icaria.
- BALIBAR, É. (1994), “Qué significa la ciudadanía europea”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, 4.
- BAUBÖCK, R. (2001), “Recombinant citizenship”, en vv.aa., *Inclusions and exclusions in European Societies*, London, Routledge.
- BAUBÖCK, R. (2002), “How Migrations transforms Citizenship: international, multinational and transnational perspectives”, paper en el *International Symposium on Immigration Policies in Europe and the Mediterranean*, Barcelona.
- BECK, U. (2002 a), *La sociedad del riesgo global*, Siglo XXI, Madrid.

- BECK, U. (2002 b), *Libertad o capitalismo: conversaciones con Johannes Willms*, Barcelona, Paidós.
- BENHABIB (ed.) (1996), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, P.U.P.
- BENHABIB/CORNELL (eds.) (2002), *Teoría Feminista y Teoría Crítica*, Valencia, Cátedra.
- CARENS, J. (2000), *Culture, Citizenship and Community*, N. York, Oxford University Press.
- CASTLES S. (2002), "Globalization and Immigration", paper en el *International Symposium on Immigration Policies in Europe and the Mediterranean*, Barcelona.
- CASTLES, S., & DAVIDSON, A. (2000), *Citizenship and Immigration*, London, MacMillan.
- COHN-BENDIT/SCHMID (1992), *Heimat-Babylon. Das Wagnis der multikulturelen Demokratie*, Hamburg, Hoffman&Campe, (hay trad. castellana, *Ciudadanos de Babel*, Talassa, 1996).
- COLECTIVO IOE (1998), *Inmigrantes, Trabajadores, Ciudadanos*, Valencia, Patronat Sud-Nord, Universitat de Valencia.
- DE LUCAS, J. (1999), "¿Qué políticas de inmigración? (Reflexiones al hilo de la reforma de la ley de extranjería en España)", *Tiempo de Paz*, 55.
- DE LUCAS (2000 a), "¿Hay que cambiar la ley de extranjería?", *Le Monde Diplomatique*.
- DE LUCAS (2000 b), "El marco jurídico de la inmigración. Algunas proposiciones acerca de la necesidad de reformar la ley orgánica 4/2000", *Jueces para la democracia*, 38.
- DE LUCAS (2001 a), "Sobre las condiciones de la ciudadanía inclusiva (el test del contrato de extranjería)" *Hermes*, 1.
- DE LUCAS (2001 b), "Ciudadanía y Unión Europea intercultural", *Anthropos*, 191.
- DE LUCAS (2001 c), "La ciudadanía europea inclusiva: su extensión a los inmigrantes", en *Ciudadanía europea e inmigración*, Anuario CIDOB.
- DE LUCAS (2001 d), "Las propuestas sobre política de inmigración en Europa y la nueva ley de extranjería 4/2000 en España", en vv. AA. (COLOMER ed.) *Emigrantes y estabilidad en el mediterráneo*, Valencia, Nomos/P y Coma.
- DE LUCAS (2002 a), "Une réponse juridique virtuelle: le cadre legal de l'immigration à l'Espagne", *Migrance*, 21 (monogr. *Espagne, pays de migrations*).
- DE LUCAS (2002 b), "Problemas teóricos y sociológicos de la inmigración en España", *Sociologia del Diritto XXIX/2*.
- DE LUCAS (2002 c), *Blade runner: el Derecho, guardián de la diferencia*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- DE LUCAS (2002 d), "30 propuestas para una política de inmigración", *Claves de Razón Práctica*, 121.
- DE LUCAS (2002 e), "La herida original de las políticas de inmigración", *Isegoría*, 26.
- DE LUCAS (2002 f), "Sobre las políticas de inmigración en la UE un año después del 11 de septiembre de 2001", *Tiempo de Paz*, 66.
- DE LUCAS (2002 g), "Repensar la extranjería, repensar la ciudadanía", *Les noves ciutadanes. Educació i Immigració*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona.
- DE LUCAS (2002h), "El Libro Blanco sobre la inmigración en la Comunidad de Madrid", *Página Abierta*, septiembre, n.º 129.
- DE LUCAS (2002 i), "Seis falacias sobre el multiculturalismo", *Temas para el Debate*, 89.
- DE LUCAS (2002 j), "Lliçons de l'immigració. A propòsit del debat a Espanya", en vv. AA. (BELTRÁN, CAMPILLO, NAVARRO, eds.), *Interculturalitat, educació i llengües*, Barcelona, CCOO.
- DE LUCAS (2002 k), "La dimensión política de la inmigración. Una reflexión pendiente", en vv. AA. (CENTRO PIGNATELLI, ed.), *La inmigración, una realidad en España*, Zaragoza, Centro Pignatelli/Gob Aragón.

- DE LUCAS (2002 l), “Los derechos sociales de los inmigrantes”, en vv. AA., *Informe SOS racismo*.
- DE LUCAS (2002 m), “Inmigración e Integración”, en vv. AA. (I. MORENO, ed.), *Convivir en paz. Vivir sin racismo*, Sevilla, APDH.
- DE LUCAS (2002 n), “Cultura, inmigración, Estado”, en vv. AA. (C. CLAVIJO y M. AGUIRRE eds.), *Políticas sociales y Estado del Bienestar en España: las migraciones. Informe 2002*, Madrid, FUHEM.
- DE LUCAS (2002 o), “Condiciones para una política de inmigración”, en vv. AA. (DE LUCAS, J., TORRES, F., eds.), *Inmigrantes, ¿cómo los tenemos?*, Barcelona, Talassa.
- DE LUCAS PEÑA, SOLANES (2002 p), *Trabajadores inmigrantes*, Valencia, Germanias.
- DE LUCAS, COSCUBIELA (2002 q), *Drets de ciutadania i cohesió social a la nova Europa: immigrants o ciutadans?*, Barcelona, CONC.
- DE LUCAS, J, TORRES, F. (2002 r), “Introducción: el debate sobre la inmigración en España”, en vv. AA. (DE LUCAS, J., TORRES, F., eds.), *Inmigrantes, ¿cómo los tenemos?*, Barcelona, Talassa.
- DE LUCAS (2003), “Políticas de inmigración: modelo *Blade Runner*”, *Le Monde Diplomatique*, 88/febrero.
- FACCHI, A. (2001), *I diritti nell'Europa multiculturale*, Laterza.
- FERRAJOLI, L. (1999), *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta.
- FERRAJOLI, L. (2001), *El fundamento de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta.
- FERRAJOLI, L. (2003), “La guerra e il futuro del diritto internazionale”, en AA. VV. (a cura di L. BIMBI), *Not in my Name. Guerra e Diritto*, Roma, Editori Riuniti.
- HALPER, J. (2002), “Accommodation, cultural Space, contact Zones and the Management of Diversity in Situations of Conflict: an anthropological Perspective”, paper en el *International Symposium on Immigration Policies in Europe and the Mediterranean*, Barcelona.
- HELD, D. (1995), *Democracy and the global Order*, Oxford, Polity Press.
- HELD-MCGREW-GOLDBLATT-PERRATON (1999), *Global transformation: Politics, Economics and Culture*, Cambridge, Polity.
- KYMLICKA (1995), *Multicultural Citizenship*, Oxford, O.U.P. (hay trad. cast. *La ciudadanía multicultural*, Paidós, 1998).
- MACEDO. S. (2000), *Diversity and Distrust*, Harvard University Press.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2002), *La inmigración y el asilo en la Unión Europea*, Madrid, Colex.
- MARTINIELLO, M. (2001), *La nouvelle Europe migratoire. Pour une politique proactive de l'immigration*, Bruxelles, Lábor.
- NAÏR, S. (1999), *Le lien social et la globalisation*, Valencia, Cuadernos de la Cátedra Cañada Blanch.
- NAÏR, DE LUCAS (1998), *Le Déplacement du monde. Migration et politiques identitaires*, Paris, Kimé (hay traducción española, Madrid, Imsero, 1999).
- PHILLIPS (1995), *The politics of Presence*, Oxford, Oxford University Press.
- RAMÓN CHORNET (1999), “Nuevas orientaciones de la política de ayuda y cooperación al desarrollo de la Unión Europea: la propuesta del codesarrollo”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria/Gasteiz 1998*, Madrid, Tecnos.
- RAMÓN CHORNET (2002 a), “El codesarrollo en la Unión Europea”, paper en *I Jornadas de Inmigración y desarrollo. Hacia el codesarrollo*, Bilbao, 12 de diciembre.
- RAMÓN CHORNET (2002b), “Desafíos de la lucha contra el terrorismo: la estrategia de la Unión Europea tras el 11 de septiembre de 2001”, *BEUR*, n.º 10, julio, BEUR.

- RAMÓN CHORNET (2002c), “El codesarrollo como prioridad en las políticas de inmigración. Razones de un cambio de estrategia en el 2002”, *Tiempo de Paz*, 66.
- RAMONET, I. (1996), *Un mundo sin rumbo*, Madrid, Debate.
- RAMONET, I. (2002), *Guerras del siglo XXI. Nuevos miedos, nuevas amenazas*, Barcelona, Mondadori (col. Arena Abierta).
- REQUEJO, F. (ed.) (1999), *Democracy and national Pluralism*, London, Routledge.
- REMIRO BROTONS, A. (1996), *Civilizados, Bárbaros y Salvajes en el Nuevo Orden internacional*, Madrid, McGraw- Hill.
- RUBIO, R. (2000), *Immigration as a Democratic Challenge. Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SASSEN, S. (2003), *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Madrid, Traficantes de sueños.
- SARTORI, G. (2001), *La sociedad multiétnica*, Taurus, 2001.
- SASSEN, S. (2001), *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Barcelona, Bellaterra, 2001 (estudio introductorio de A. IZQUIERDO).
- SOYSAL, Y. (1996), “Changing Citizenship in Europe: Remarks on postnational Membership and the National State”, en CESARINI/FULLBROK, *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, London, Routledge.
- STIGLITZ, J. (2002), *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus.
- TAYLOR (1999), *Acercar las soledades. Escritos sobre el federalismo y el nacionalismo en Canadá*. (versión de I. ÁLVAREZ DORRONSORO. Estudio introductorio de J. DE LUCAS) Donosti, Gakoa Liburuak.
- VV. AA. (DE LUCAS, J., ed.) (2002 a), *El vínculo social entre ciudadanía y cosmopolitismo*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- VV. AA. (DE LUCAS, J., ed.) (2002 b), *La sociedad multicultural*, San Sebastián, Cendoj.
- VV. AA. (DE LUCAS, J., TORRES, F., eds.) (2002 c), *Inmigrantes, ¿cómo los tenemos?*, Barcelona, Talassa.
- VV. AA. (JARAUTA, F., ed.) (2002 a), *Desafíos de la mundialización*, Madrid, Cuadernos de trabajo de la Fundación M. Botín, *Observatorio de análisis de tendencias*.
- VV. AA. (C. CLAVIJO y M. AGUIRRE eds.) (2002 b), *Políticas sociales y Estado del Bienestar en España: las migraciones. Informe 2002*, Madrid, FUHEM.
- VV. AA. (ZAPATA ed.) (2001 a), “Ciudadanía e interculturalidad”, *Anthropos*, 191.
- VV. AA. (MOYA ESCUDERO, ed.) (2001 b), *Comentario sistemático a la ley de extranjería*, LO 4/2000 y LO 8/2000, Granada, Comares.
- VV. AA. (PREUSS/REQUEJO eds.) (1998), *European Citizenship, Multiculturalism and the State*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- VV. AA. (ROCHE/VAN BERKEL, eds.) (1995), *European Citizenship and Social Exclusion*, Aldershot, Ashgate.
- VV. AA. (BAUBÖCK, R., ed.) (1994), *From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe*, Avebury, Aldershot.
- VV. AA. (CARENS, ed.), *Justice and Immigration*.
- VITALE, E. (2000), *Liberalismo e multiculturalismo*, Laterza, 2000.
- WALZER (1997), *Las esferas de la justicia*, México, FCE.
- WHITOL DER WENDEN, C.-HAERGRAVES, A. (1993), “The Political Participation of Ethnic Minorities in Europa. A Framework for Analysis”, *New Community*, 1, nº 20.
- WHITOL DER WENDEN (1999), *La ciudadanía europea*, Barcelona, Bellaterra.
- WHITOL DER WENDEN (2000), *¿Abrir las fronteras?*, Barcelona, Bellaterra.

- YOUNG (1990), *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, P.U.P. (Hay trad. castellana, *Justicia y Políticas de la Diferencia*, Madrid, Cátedra, 2000).
- YOUNG (2002), *Democracy and Inclusion*.
- ZAPATA, R. (2002 a), “¿De qué modo las instituciones públicas deberían acomodar a los inmigrantes? Un marco analítico para el análisis”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 20.
- ZAPATA, R. (2002b), *L'hora dels immigrants. Esferes de justícia i polítiques d'acomodació*, Barcelona, Temes Contemporanis/Proa.
- ZOLBERG, A. (1999), “Matters of State: Theorizing Immigration Policy”, en HIRSCHMAN-KASLNITZ-DE WIND (eds), *The Handbook of International Immigration. The American experience*, London, Russell-Sage.