

La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes*

Javier de Lucas

(Director del Colegio de España en París)

(I) ESQUEMA

1. La inmigración, *res politica*

El punto de partida para esta reflexión es la definición de la inmigración como cuestión política estructural, y por ello como *frontera*- nunca mejor dicho- de nuestras democracias.

Lo es, desde luego, por lo que se refiere al ámbito clásico de las democracias, el estatal. En efecto, la inmigración es un test respecto a los dos desafíos más importantes que afronta hoy la democracia en el marco estatal. Esos son, a mi juicio, el desafío de la democracia plural, esto es, la conjugación de cohesión, pluralidad e inclusión, y el desafío de la recuperación de lo público, que es el reto de la participación, porque, como advertiera Tocqueville, esa es la clave de la calidad democrática: “si los hombres han de seguir siendo civilizados o llegar a serlo, el arte de asociarse unos con otros debe crecer y mejorarse en la misma proporción en que se incrementa la igualdad de condiciones”. Una y otra empresa nos proponen la necesidad de redefinir la democracia en términos de inclusión política y en sentido activo.

Pero la inmigración constituye también el test en el ámbito más novedoso de la democracia, el propio de la sociedad internacional, en términos de eso que podemos llamar la democracia global, como lo pone de manifiesto crecientemente el proceso de

* Este texto tiene por objeto contribuir a la discusión acerca del reconocimiento de derechos políticos a los inmigrantes y su acceso a la ciudadanía. Se enmarca en el proyecto de investigación Derechos e integración política y social de los inmigrantes (SEJ2005-07897-C02-01)

globalización. Los movimientos migratorios están vinculados a la desigualdad planetaria, a la asimetría en la oportunidad de acceder a la libertad y las riquezas, que es el efecto llamado del que hablaba *avant la lettre* Montesquieu. Pero también lo están a las reglas que imponen una libre circulación asimétrica: total libertad de circulación –incluida la deslocalización– cuando así conviene a los intereses del centro (o del norte, si se prefiere). Y cuando esos intereses lo exigen, se cierran las barreras y se alzan las fronteras, para las mercancías y para los seres humanos. Ese doble rasero y esas causas de expulsión y de atracción es lo que algunos escritores, algunos directores de cine, han sabido explicar mejor que muchos expertos. Pienso por ejemplo en Winterbottom, que lo ha descrito con crudeza en esa justa película de inmigración, de las razones del viaje, que es *In this World*. O en cuentos como los recientes *Camella*, de Marc Durin, o *Eldorado*, de Laurent Gaudé. Mientras no existan reglas que universalicen las exigencias de la democracia y los derechos humanos, las migraciones serán sobre todo un problema. Cuando lo cierto es que podrían constituir una oportunidad de riqueza compartida, de incremento paritario del desarrollo humano.

Para entender el carácter radicalmente político del actual fenómeno migratorio, hay que desembarazarse de algunas falacias o prejuicios, de miradas erróneas sobre la inmigración. Prejuicios, miradas miopes o desenfocadas, como los que la entienden sólo en clave de disponibilidad de la mano de obra necesaria, la mirada instrumental. Desenfocos como los que, en un sentido opuesto, la reducen a una cuestión de humanitarismo, de piedad o caridad frente a la desgracia y la miseria, la mirada bienintencionada pero paternalista. En realidad, si se piensa bien, *nihil novum*. Hay una línea crítica de reflexión en nuestra tradición cultural que nos enseña a prestar atención a nuestra mirada sobre el otro, una mirada con la que lo construimos y justificamos el papel que le otorgamos, el margen del reconocimiento que le ofrecemos en nuestras sociedades, es decir, en las que construimos como nuestras, de nosotros. En cierto modo, cumplimos así con la tesis de Berkeley, *esse est percipi*. Nuestra mirada es un instrumento de la teogonía social, de forma que construimos y organizamos el mundo (y a los otros) por referencia a nuestra propia imagen. Es la lección del mito de *Procusto*, el primer intento de fijar el canon que la norma ofrece, proyectando así la propia pretensión como exigencia ineludible (natural primero, racional después, y a su vez de acuerdo a diferentes patrones de racionalidad que

vienen a sustituir la pretensión de necesidad natural: hoy sería el económico). Es la misma lección de algunos textos de Shakespeare (*Otelo*, el *Mercader de Venecia*), de algunos de los ensayos de Montaigne (*La costumbre*, *Los caníbales*) y, sobre todo, la de Daniel Defoe, que nos muestra cómo *Robinson Crusoe* es quien define la humanidad de *Viernes* y de forma mucho más irónicamente crítica, Jonathan Swift cuando nos enseña cómo *Los viajes de Gulliver*, la historia de su encuentro con sucesivos otros cada vez más diferentes, transforma la noción de ser humano que Gulliver tiene, que es la de sí mismo: Lemuel Gulliver, al comienzo del libro, es en realidad el arquetipo de ser humano conforme al mito del explorador/colonizador: hombre, sabio, cirujano, inglés y, por añadidura, capitán de barco. Una construcción del otro que hemos visto descrita en películas como *Alien* o *Blade Runner*, en particular esta última que, más que el relato original de Ph.K.Dick, puede ser entendida como una parábola sobre cómo y por qué reaccionamos frente a los *sin papeles*, que es lo que acaba comprendiendo ese policía de frontera que en el fondo es Decker, el personaje encarnado por Harrison Ford. Lo que Decker aprende es que los replicantes, más que invasores o amenazas, son inmigrantes sin papeles, a la búsqueda de una vida mejor.

No. Definir la inmigración como cuestión política, supone primero comprenderla en términos de justicia, de igualdad en la distribución, como una exigencia de la definición de lo justo concreto. Pero hay más. Hay que ensanchar nuestra mirada. Para alcanzar la dimensión más profunda que entraña el fenómeno migratorio que, tanto en el orden internacional como quizá aún más claramente en el estatal, es una cuestión de inclusión política, de *empowerment*, en la que se dirime la posibilidad misma de lo que podríamos denominar una *sociedad decente* conforme a la expresión que utiliza Margalit. Añadamos a eso, para dar cuenta de su relevancia política profunda, la consideración de que del hecho de que lo reconozcamos así depende en buena medida la posibilidad de asegurar una necesidad social y política elemental, lo que entendemos por cohesión, el tipo de cohesión que ya no es el de sociedades homogéneas, las que presuntamente subyacían a los Estados nacionales, sino una modalidad compleja de cohesión, la que es propia de sociedades plurales. Y por ende, es también una cuestión que afecta a la gobernanza.

Sin embargo, esa conciencia, esa mirada, aún no existe. En cierto modo, es sorprendente. Porque los europeos contamos ya con una nada desdeñable experiencia

de la presencia de los inmigrantes en nuestras sociedades. También los más recién llegados a la condición de sociedades de inmigración como los españoles, que nos hemos encontrado con un fenómeno en cierto modo inesperado, como describía el título de un libro de A Izquierdo, o, al menos, inusitadamente acelerado. Pero pese a ello no es nada aventurado calificar nuestro estado de opinión como de desconcierto ante las interrogantes que plantea esa presencia. Creo que, para salir de esa perplejidad, deberíamos decidirnos a reflexionar sobre esta dimensión radicalmente política del fenómeno migratorio, mucho más allá del tradicional enfoque limitado al ámbito laboral y/o al del orden público que hacen concebir y presentar a la inmigración como un problema, incluso como el más preocupante para la opinión pública (como sucede hoy en España, según el último sondeo del CIS). Es decir, más allá de la utilización electoralista de la inmigración como un *problema-obstáculo*, de su construcción social *interesada* como una amenaza que sólo *x* o *y* (los partidos en liza) son capaces de detener o controlar.

Que asistimos hoy por desgracia esa instrumentación del discurso sobre la inmigración que impide la comprensión de su profundo carácter político, es tan indiscutible como lamentable. Lo malo es que en política los problemas son lo que son en realidad, pero también y sobre todo la percepción que de ellos se tiene. Esa distancia entre percepción y realidad es el resultado, en buena parte, del discurso político (del que forma parte también el discurso normativo, es decir, el mensaje que se envía a través de las leyes y de las decisiones judiciales y administrativas) y del discurso mediático. Conviene subrayarlo, porque creo que esa encuesta del CIS evidencia también la errónea percepción que tiene nuestra opinión pública sobre la realidad de la inmigración en nuestro país, como lo muestra el hecho de que los encuestados creen que la presencia total de inmigrantes alcanza el 20,4% de la población, es decir, más del doble de los que son en realidad.

Lo cierto es que, como trataba de apuntar, la inmigración es probablemente hoy el ámbito más visible de los desafíos –de los riesgos, pero también de las oportunidades- de la democracia plural, la democracia que debería ser propia de sociedades que se transforman (y se reconocen) cada vez más como sociedades multiculturales, multinacionales, multiétnicas. La inmigración es, en cierta medida, el arquetipo de esos retos de la democracia plural a los que aún no sabemos cómo responder. Porque la presencia de la inmigración nos obliga a volver a pensar sobre

nuestro modo de entender el vínculo social y político, es decir, sobre las respuestas a preguntas fundamentales como ¿qué es lo que define el nosotros? ¿quién y por qué tiene derecho a pertenecer a nuestra sociedad? ¿cuándo y por qué se tiene derecho a tener derechos y cuáles? ¿quiénes y en qué condiciones deben tener derecho a decidir, a formar parte de la soberanía?

Con todo ello no quiero negar la importancia de la dimensión sociocultural. Las sociedades no cambian por decreto y aunque encontrásemos la piedra filosofal de la democracia en términos jurídico-constitucionales, esto sería inútil sin desarrollar los instrumentos en los que se crea y teje la cohesión social en condiciones de multiculturalidad, algo que remite a lo que conocemos como proyecto intercultural y que, como ha explicado entre otros Carlos Giménez, hace ver la prioridad de trabajar en ámbitos como los centros educativos, las empresas y sindicatos, las comunidades de vecinos, las asociaciones culturales, deportivas y religiosas, los medios de comunicación. Pero estoy firmemente convencido de que el proyecto intercultural no es viable ni eficaz sin una transformación en las instituciones y cauces de la democracia, comenzando por la prioridad que es a mi juicio la democracia local, esto es, la recuperación de las ciudades como primer ámbito del juego político democrático.

2. De los derechos a la ciudadanía: de la visibilidad a la participación política de los inmigrantes..

2.1. Igualdad en derechos.

Aunque resulta difícil negar el planteamiento realista que nos muestra que toda comunidad política institucionaliza en mayor o menor grado la exclusión, no es menos cierto que lo que caracteriza a las democracias es que tratan de eliminar o reducir la exclusión que se apoya en malas razones, que vulnera su principio de legitimidad. La primera esfera de exclusión afecta a lo que Arendt describiera en una fórmula difícilmente superable como el primero de los derechos, el derecho a tener derechos. Para eso, hay que ser visible, hay que ser algo más que instrumento. Sólo así se alcanza la dignidad. Mientras tanto, sólo se tiene *precio*. Ese es nuestro déficit. Que nuestra mirada sobre la inmigración es sobre todo una historia de precios y medidas, donde hay poco sitio para la dignidad. Y aunque admitamos que hoy, en la

mayor parte de nuestras sociedades, esa exclusión está superada porque se ha producido el mínimo de reconocimiento jurídico de igualdad en derechos humanos (positivizados como fundamentales), lo cierto es que con ello no hemos alcanzado a resolver el verdadero reto de la inmigración.

La cuestión es si podemos seguir manteniendo un modelo de contrato de inmigración que se concreta en una forma de exclusión en la medida en que construye para los inmigrantes un estatuto parcial, sectorial, provisional, en su contenido de derechos (y deberes). Es cierto que, en términos de reconocimiento de derechos, hay algunos déficits previos que sería importante tratar de superar. Me refiero a la constatación de que los Estados receptores de inmigración (todos los de la UE, también España) aún se muestran reticentes a consagrar el standard jurídico internacional mínimo en materia de derechos de los inmigrantes y sus familias (la Convención de 1990, que no hemos ratificado aún). Pero no podemos contentarnos con ello. Lo que hoy se plantea cada vez más agudamente es la necesidad de revisar el acceso de los inmigrantes a la ciudadanía: las condiciones y contenido de ese acceso, algo que va mucho más allá del reconocimiento del derecho al sufragio en el ámbito municipal.

Es necesario, pues, afirmar como principio básico el de la igualdad en derechos. La primera consecuencia, es un compromiso decidido por la no discriminación. En particular, en el trabajo. Eso significa adoptar medidas para eliminar las condiciones de explotación y precariedad que sufren buena parte de los trabajadores inmigrantes y que la doctrina ha sintetizado en la tesis de la descripción de esos trabajos por 3 características -las 3D (Dirty, Dangerous, Difficult)-. Además, es preciso garantizar la no vulnerabilidad o, si se prefiere en positivo, la tutela judicial efectiva de los derechos.

2.2. Igualdad como *empowerment*.

Lo contrario de exclusión es integración. Pero ese es un término vago, salvo que lo concretemos: Integración es igualdad. Lo que sucede es que no hay igualdad si nos limitamos a la lucha contra la discriminación y olvidamos la inclusión, que es reconocimiento como sujetos, respeto y participación, es decir, integración política. Por decirlo con palabras de Hannah Arendt, “Nadie puede ser feliz sin participar en la

vida pública. Nadie puede ser libre sin la experiencia de la libertad pública. Nadie, finalmente, puede ser feliz o libre sin implicarse y formar parte del poder político”. Es lo que resumió el sociólogo Abdelmalek Sayad en una fórmula que sintetiza el déficit denunciado: “existir es existir políticamente”.

Las lecciones que nos ofrecen los problemas que acaban de experimentar los dos modelos aparentemente más consolidados de gestión de sociedades que cuentan con generaciones de inmigrantes asentados, es decir, con presencia estable de la inmigración, el del Reino Unido y el de Francia, modelos construidos desde principios por cierto diferentes, deben hacernos reflexionar. Uno y otro modelo de gestión de la presencia de la inmigración parecen quebrarse precisamente cuando la democracia plural debe hacer frente a los desafíos más graves, el del terrorismo internacional si no global, y el de la fractura social, la desintegración de la cohesión. ¿Qué es lo que falla cuando ciudadanos británicos abrazan la opción de la lucha terrorista contra la sociedad y contra los principios políticos en la que han crecido y se han educado? ¿Qué es lo que impulsa a los jóvenes de *la banlieue*, que han nacido y crecido como franceses, en la identidad republicana, a rebelarse y rechazar (incluso a incendiar) símbolos claves de esa identidad, como la escuela?

Quizá habría que recuperar la sabiduría de Polibio (y antes de Herodoto) cuando nos advierte acerca de la necesidad de *isegoría*, es decir, de *igual libertad de palabra*, para el florecimiento de la libertad. La *isegoría*, asegura Polibio, es tan importante como la *isonomía* (igualdad jurídica) o la *isocracia* (igualdad de poder), porque si no se asegura a todos por igual la libertad de crítica, se pone la semilla para la pérdida de libertad. Pero esa libertad de palabra no se garantiza si no se tiene acceso en condiciones de igualdad a la plaza pública, a la asamblea.

3. Hacia otra comprensión política de la inmigración: un pacto de ciudadanía.

Es decir, que necesitamos otro pacto político, un pacto de ciudadanía, que, por fuerza, ha de ser de nueva ciudadanía. No sólo porque el objetivo fundamental es cómo dar presencia –y no sólo visibilidad– a esos recién llegados que llaman a las puertas del cuerpo social y político, a los new comers que son los inmigrantes, sino

porque no es posible llevarlo a cabo sin reconocer capacidad de negociación a otros sujetos y ello exige transformar la categoría de ciudadanía.

La primera parte de este cometido nos obliga a afrontar una tarea de considerable dificultad: ¿cómo definir lo que es el mínimo común denominador en estas sociedades plurales con fuerte presencia de inmigración? En sociedades plurales, ¿cómo se define lo que es común sin atentar al respeto a la libertad y al pluralismo? ¿Basta con la idea del consenso social expresado en la Constitución y que se ha formulado en las diferentes variantes del patriotismo constitucional? ¿Qué peso han de tener las tradiciones culturales? Porque es cierto que la *cohesión fría* que proporciona la dimensión constitucional no puede suplir el *calor de la identidad*, como saben bien los nacionalismos y como llevan a su extremo los fundamentalismos, pero ¿podemos hablar de *identidad cultural* en términos singulares, idiosincráticos, sin contradecir el pluralismo? ¿No habría que reconocer más bien que vivimos en sociedades en las que no sólo coexisten identidades plurales, sino que cada uno de nosotros nos construimos –nos perfeccionamos– en clave de esa múltiple adscripción, de la polifonía y tenemos una identidad asimismo plural?

La segunda es el debate sobre el acceso de los inmigrantes a lo que podríamos llamar la nueva ciudadanía. En realidad, es un debate complejo, que obliga a considerar dos cuestiones de primordial interés.

- (1) Primero, la remodelación de la ciudadanía en sentido estricto, es decir, la necesaria revisión de la concepción de la ciudadanía, cuya versión clásica, la propia de los Estados nación de los siglos XIX y XX, se encuentra cuestionada por la globalización, por la creciente heterogeneidad que caracteriza a nuestras sociedades y por una lectura consecuente con la hegemonía proclamada de los derechos humanos. Esta remodelación tiene dos dimensiones: la desnacionalización o desvinculación del demos respecto al etnos, y además la superación de la dimensión tecnicojurídica y estatalista de la ciudadanía. La clave es la noción de ciudadanía social y efectiva, que obliga a una concepción multilateral y gradual, en la que el vínculo de residencia estable es la razón de pertenencia y de reconocimiento como sujeto. Y por eso, cambia el enfoque sobre el acceso de los inmigrantes a la ciudadanía. El motor para ese cambio es el anclaje de la ciudadanía en la residencia, en

lugar de la nacionalidad. Creo que hay que comenzar por el carácter de comunidad política que tienen crecientemente las ciudades y recuperar entonces la dimensión política de la condición de vecinos, algo que muy difícilmente se puede negar a los inmigrantes.

- (2) En segundo lugar, un debate sobre la participación e integración política de los inmigrantes. Desde una concepción de este tipo, la participación es un elemento clave y básico del proceso de integración de los inmigrantes que, en ese sentido, podemos definir como el desarrollo de la participación de los *nuevos* ciudadanos en las diferentes esferas de la vida social, en igualdad de derechos y obligaciones y sin que se les impongan el precio de la renuncia a su cultura de origen.

Uno y otro debate, en el caso europeo, remitirían a la posibilidad de configurar una ciudadanía europea de carácter plural e inclusivo. Para tratar de proporcionar pistas que nos sirvan, conviene examinar los argumentos más relevantes que se enfrentan en la discusión sobre las condiciones de integración política de los inmigrantes (de su acceso a los derechos políticos, a la ciudadanía), teniendo en cuenta no sólo el debate científico doctrinal, sino en particular el marco normativo europeo, que nos proporciona interesantes elementos de referencia, y el español, en el que contamos con otros instrumentos que permiten concretar la discusión.

En primer lugar, en el ámbito europeo, podemos examinar dos elementos de carácter normativo: la Directiva 2003/109/CE, de 25 de noviembre 2003, sobre el estatuto de los inmigrantes residentes permanentes (residentes de larga duración) y, en segundo término, las propuestas de “integración cívica” o “ciudadanía cívica” formuladas en diferentes Comunicaciones de la Comisión europea¹, criticadas y

¹ COM (2000) 757 final, de 22 de noviembre, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de inmigración; COM (2001) 387 final, de 11 de julio, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración; COM 2002 262 final de 30 de mayo de 2002). COM (2003) 336 final, de 3 de junio, sobre la relación entre mercado de trabajo, inmigración e integración, COM(2004) 401 final, de 2 junio, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo: Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones, y la COM (2005)389, significativamente dedicada a *Una agenda común para la integración*, que arranca de los *Principios Comunes Básicos para Integración* adoptados por el Consejo de Ministros de justicia e interior en Bruselas el 19 de diciembre de 2004.

completadas por otras instituciones de la UE como el Parlamento europeo² y el Comité Económico y Social europeo³.

Por lo que se refiere a nuestro contexto inmediato, en España habría que referirse a los Planes de ciudadanía en integración desarrollados en el ámbito autonómico⁴ y al importante proyecto de alcance estatal, actualmente en tramitación, que debe sustituir en buena medida al fallido programa GRECO⁵, aunque no se corresponda exactamente el alcance de uno y otro.

Del análisis de esos marcos de referencia extraeremos algunas propuestas. Por ejemplo, (1) La necesidad de anclar la ciudadanía en la residencia estable, comenzando por el ámbito municipal, en el que en España el sistema de padrón, pese al debate existente, puede constituir una ayuda notable. (2) El reconocimiento del principio de gradualidad y multilateralidad (más que transnacionalidad) de la nueva ciudadanía. (3) El establecimiento con claridad e imparcialidad de las condiciones de acceso a la misma, que no cabe formular en términos de identidad etnocultural sin traicionar la lógica de la democracia liberal y que no pueden confundirse con las condiciones de reconocimiento de la titularidad y garantía de los derechos. (4) la necesidad de desarrollar instrumentos que promuevan la participación política de los inmigrantes, comenzando por el ámbito municipal y autonómico.

² Resolución del PE sobre la Comunicación de la Comisión sobre inmigración, integración y empleo (Com(2003) 336 – 2003/2147(INI)) P5- TA(2004)/0028. Es muy interesante contrastar el *rapport Catania*, ((2005/2060 (INI)Final A6-0411/2005), un informe presentado el 15 de diciembre de 2005 en la Comisión de Libertades, justicia y asuntos de interior del PE y del que fue ponente el eurodiputado Giusto Catania, en relación con el 4 rapport sur la citoyenneté de l'Union –1.05.2001/30.04.2005-.

³ Dictámenes 2003/C 2008/19 (Diario Oficial de la UE, 3.9.2003) y 2003/C80/25 (Diario Oficial de la UE, 30.3.2004)

⁴ Me refiero en particular a los de la Generalitat de Catalunya, la Junta de Andalucía y el Gobierno vasco.

⁵ *Plan estratégico de ciudadanía e inmigración 2006-2009*, presentado en junio de 2006.

(II)

Texto

“Nadie puede ser feliz sin participar en la vida pública. Nadie puede ser libre sin la experiencia de la libertad pública. Nadie, finalmente, puede ser feliz o libre sin implicarse y formar parte del poder político”

(H Arendt)

Cambiar la percepción sobre la inmigración

El punto de partida para esta reflexión es la definición de la inmigración como cuestión política estructural, y por ello como *frontera* -nunca mejor dicho- de nuestras democracias.

Lo es, desde luego, por lo que se refiere al ámbito clásico de las democracias, el estatal. En efecto, la tesis -que coincide con la posición crítica expuesta por E. Balibar y A. Sayad entre otros- es que la inmigración constituye un test respecto a los dos desafíos más importantes que afronta hoy la democracia en el marco estatal. Esos son, a mi juicio, el desafío de la democracia plural, esto es, la conjugación de cohesión, pluralidad e inclusión, y el desafío de la recuperación de lo público, que es el reto de la participación, porque, como advirtiera Tocqueville, esa es la clave de la calidad democrática: “si los hombres han de seguir siendo civilizados o llegar a serlo, el arte de asociarse unos con otros debe crecer y mejorarse en la misma proporción en que se incrementa la igualdad de condiciones”. Una y otra empresa nos proponen la necesidad de redefinir la democracia en términos de inclusión política y en sentido activo.

Pero la inmigración constituye también el test en el ámbito más novedoso de la democracia, el propio de la sociedad internacional, en términos de eso que podemos llamar la democracia global, como lo pone de manifiesto crecientemente el proceso de globalización. Los movimientos migratorios están vinculados a la desigualdad planetaria, a la asimetría en la oportunidad de acceder a la libertad y las riquezas, que es el efecto llamada del que hablaba *avant la lettre* Montesquieu. Pero también están vinculados a las reglas que imponen una libre circulación asimétrica: total libertad de circulación –incluida la deslocalización– cuando así conviene a los intereses del centro (o del norte, si se prefiere). Pero, al mismo tiempo, cuando esos intereses lo exigen, se cierran las barreras y se alzan las fronteras, para las mercancías y para los seres humanos. Ese doble rasero y esas causas de expulsión y de atracción es lo que algunos escritores, algunos directores de cine, han sabido explicar mejor que muchos expertos. Pienso por ejemplo en Winterbottom, que lo ha descrito con crudeza en esa justa película de inmigración, de las razones del viaje, que es *In this World*. O en cuentos como los recientes *Camella*, de Marc Durin, o *Eldorado*, de Laurent Gaudé. Mientras no exista la voluntad política de poner en práctica las reglas que universalizan las exigencias de la democracia y los derechos humanos, al menos el mínimo standard jurídico internacional las migraciones serán sobre todo un problema. Cuando lo cierto es que podrían constituir una oportunidad de riqueza compartida, de incremento paritario del desarrollo humano.

Para entender el carácter radicalmente político del actual fenómeno migratorio, hay que desembarazarse de algunas falacias o prejuicios, de miradas erróneas sobre la inmigración. Prejuicios, miradas miopes o desenfocadas, como los que la entienden sólo en clave de disponibilidad de la mano de obra necesaria, la mirada instrumental. Desenfoces como

los que, en un sentido opuesto, la reducen a una cuestión de humanitarismo, de piedad o caridad frente a la desgracia y la miseria, la mirada bienintencionada pero paternalista.

En realidad, si se piensa bien, *nihil novum*. Hay una línea crítica de reflexión en nuestra tradición cultural que nos enseña a prestar atención a nuestra mirada sobre el otro, una mirada con la que lo construimos y justificamos el papel que le otorgamos, el margen del reconocimiento que le ofrecemos en *nuestras* sociedades, es decir, en las sociedades que modelamos como exclusivamente nuestras, de nosotros. En cierto modo, cumplimos así con la tesis de Berkeley, *esse est percipi*. Nuestra mirada es un instrumento de lo que Bourdieu denominaba teogonía social, la forma en la que construimos y organizamos el mundo (y a los otros) por referencia a nuestra propia imagen.

Es la lección del mito de *Procasto*, el primer intento de fijar el canon que la norma ofrece, proyectando así la propia pretensión como exigencia ineludible (natural primero, racional después, y a su vez de acuerdo a diferentes patrones de racionalidad que vienen a sustituir la pretensión de necesidad natural: hoy sería el económico). Es la misma lección de algunos textos de Shakespeare (*Otelo*, el *Mercader de Venecia*), de algunos de los ensayos de Montaigne (*La costumbre*, *Los caníbales*) y, sobre todo, de los de Daniel Defoe, que nos muestra cómo *Robinson Crusoe* es quien define la humanidad de *Viernes* y de forma mucho más irónicamente crítica, de Jonathan Swift quien muestra cómo *Los viajes de Gulliver*, sus encuentros con sucesivos *otros* cada vez más diferentes, transforman la noción de ser humano que los Gulliver proponen, un canon basado en su propia imagen, la de Lemuel Gulliver, quien, al comienzo del libro, es en realidad el arquetipo de ser humano conforme al mito del explorador/colonizador: hombre, sabio, cirujano, inglés y, por añadidura, capitán de barco.

Es una construcción del otro que hemos visto descrita en películas como *Alien* o en particular *Blade Runner*, que, más que el relato original de Ph.K.Dick, puede ser entendida como una parábola sobre cómo y por qué reaccionamos frente a los *sin papeles*, que es lo que acaba comprendiendo ese policía de frontera que en el fondo es Decker, el personaje encarnado por Harrison Ford. Lo que Decker aprende es que, en ese mundo multicultural y confuso -el Los Angeles del inmediato futuro-, los replicantes, más que invasores o amenazas, son algo así como nuestros inmigrantes sin papeles, *new comers* a la búsqueda de una vida mejor. Para advertirlo, sólo hace falta otra mirada, la que adquiere Decker tras sus encuentros con esos otros que son los replicantes.

Otra mirada. Definir la inmigración como cuestión política, supone primero comprenderla en términos de justicia, de igualdad en la distribución, como una exigencia de la definición de lo justo concreto. Pero hay más. Hay que ensanchar nuestra mirada, para alcanzar la dimensión más profunda que entraña el fenómeno migratorio que, tanto en el orden internacional como quizá aún más claramente en el estatal, es una cuestión de inclusión política, de *empowerment*, en la que se dirime la posibilidad misma de lo que podríamos denominar una *sociedad decente* conforme a la expresión que utiliza Margalit. Añadamos a eso, para dar cuenta de su relevancia política profunda, la consideración de que del hecho de que lo reconozcamos así depende en buena medida la posibilidad de asegurar una necesidad social y política elemental, lo que entendemos por cohesión, el tipo de cohesión que ya no es el de sociedades homogéneas, las que presuntamente subyacían a los Estados nacionales, sino una modalidad compleja de cohesión, la que es propia de sociedades plurales. Y por ende, es también una cuestión que afecta a la gobernanza

Sobre el significado político de los nuevos movimientos migratorios.

La primera razón de la dimensión política radical que tienen los modernos movimientos migratorios es que nos muestran a las claras la incapacidad de las viejas categorías jurídicas y políticas para abarcarlos, para gestionarlos adecuadamente y de ahí, si se me permite, la *resistencia de la inmigración a nuestra mirada jurídica y política*. Eso se debe, por decirlo de forma sumaria, al menos a tres características que son contrarias a la lógica jurídica y política de los ordenamientos jurídicos y de los Estados nacionales, de las democracias construidas sobre ese molde, aunque estos vayan siendo sustituidos o completados, al menos en el caso europeo, por una lógica por así decirlo, regional. La primera, su globalidad. La segunda, su integralidad. La tercera, su dinamicidad, su plasticidad.

En efecto, las modernas migraciones tienen todos los rasgos del proceso de globalización y por ello son difícilmente abarcables desde una perspectiva estatal-nacional que sigue siendo hoy la dominante en el mundo jurídico. Además, los fenómenos migratorios siguen siendo fenómenos sociales totales, que no pueden reducirse a una dimensión (la económico-laboral, la de la seguridad pública, la cultural-identitaria). Finalmente, se trata de movimientos complejos, plurales, enormemente cambiantes y que se adaptan a gran velocidad a los contextos. Basta con examinar el creciente papel de las redes que el Derecho interpreta inmediatamente como mafias.

Por eso, la respuesta jurídico-política que ofrecemos ante los movimientos migratorios es, en cierto modo, la historia de un desencuentro. Los cauces a través de los cuales nuestros instrumentos jurídicos tratan de regular (en realidad, dominar) los movimientos migratorios son tan estrechos que inevitablemente se ven desbordados y entonces surge la “natural” respuesta jurídica monista, simplificadora, la de la represión, la prohibición, la asunción de que el *output* básico del Derecho es vigilar y castigar y hacerlo eficazmente. Es así porque nuestra respuesta jurídica arranca de una mirada sobre la inmigración que, en su propósito de encasillar los movimientos migratorios en las categorías que le son familiares y sobre todo útiles (el trabajador en el mercado formal de trabajo), en su *parti pris*, deforma la realidad plural de la inmigración. Crea un concepto normativo y estrecho, simplificador, de los inmigrantes, que no sirve para tratar a la diversidad de inmigrantes reales y sobre todo, contribuye poderosamente a su estigmatización social al crear el fobotipo del inmigrante ilegal –hasta el extremo de la aplicación a esos inmigrantes de una vieja creación dogmáticopenal de abolengo nacionalsocialista, el Derecho penal del enemigo-. Por eso se propone la lucha contra la inmigración ilegal (contra la delincuencia y los peligros que de ella derivan) como tarea prioritaria del Derecho ante la inmigración, de una forma que no puede dejar de calificarse como incompleta, parcial, restrictiva. Ante todo, porque la inmigración ilegal no es un factor meramente exógeno, sino que existe en función de un mercado en el que se cotiza esa mercancía, es decir, que actuar contra esa forma de criminalidad que es el tráfico y explotación de seres humanos obliga a poner el acento no sólo (ni, diría, prioritariamente) en el control de fronteras, sino *intra muros*, en la tarea de inspección fiscal y laboral sobre quienes crean ese mercado, los que compran esa mercancía.

Pero sobre todo, lo que me interesa aquí es recordar que los nuevos movimientos migratorios constituyen uno de los factores que, al tiempo que desafían nuestro discurso sobre el vínculo social y político, ofrecen oportunidades para transformarlo precisamente en el sentido del pluralismo. Son un reto para nuestras respuestas sobre quién y por qué tiene derecho a pertenecer al *demos*, y con ello, a nuestras categorías de ciudadanía y soberanía. Son un desafío sobre los límites de la inclusión en una democracia pluralista. Brindan argumentos para desarrollar esta que es una de las tareas básicas de la política en el siglo en el que tan brutalmente acabamos de entrar. Y en su dimensión transnacional y no sólo global, proporcionan también medios para la construcción de lo que algunos han dado en llamar democracia postnacional, eso de lo que tanto y tan estérilmente venimos debatiendo.

Desde el punto de vista de la gestión de la presencia de los inmigrantes, la tesis a la que quiero apuntar es que hay que reconocer que la lógica del Derecho acorde con el modelo liberal, incluso allí donde su clave es la garantista (la lógica de la lucha por los derechos), es imprescindible, pero insuficiente en la gestión de la inmigración. Lo es por dos tipos de razones que tienen que ver con el concepto de pluralismo. En primer lugar, porque los inmigrantes, *qua* extranjeros, son el arquetipo de los excluidos (al menos los silenciados) del pacto original que define quién es sujeto del vínculo social y por tanto los deja fuera del pacto político. Además, porque subyace una dificultad del principio que podríamos llamar la igualdad compleja (el principio de gestión de la diferencia), que va más allá de la discriminación, pues alcanza la integración política, lo que hoy denominamos el *empowerment*.

En realidad, el Derecho no es el elemento decisivo en una política razonable de gestión de ese factor de pluralidad social que son los movimientos migratorios, en la que el elemento dirimente es una

voluntad política de comprensión y orientación de la existencia de los flujos migratorios y de su presencia estable entre nosotros, pero sí es imprescindible. Por esa razón, creo que debemos pasar de la formulación restrictiva propia de un Derecho defensivo frente a la inmigración (un Derecho funcional a una política instrumental, economicista o a lo sumo “humanitaria”), a una política más amplia y de largo alcance que, inevitablemente, supondrá profundas modificaciones en la mirada jurídica y política sobre los inmigrantes. El Derecho, el mejor Derecho, como explicara magistralmente Ihering y nos recuerda Ferrajoli, puede ambicionar ser un buen sistema de garantías de los derechos, de la igualdad en las libertades. Nada menos. Pero poco más. Quiero decir que tienen razón los que nos recuerdan que la inmigración no es sólo, ni siquiera sobre todo, una cuestión legal. Por eso es verdad que si queremos tratar en serio la inmigración debemos ir más allá de leyes o actuaciones judiciales.

Se repite una y otra vez –no sin razón- que el objetivo de una buena política de inmigración es la integración social y política de todos los sujetos implicados en ese proceso de interacción social, los inmigrantes y la población autóctona. Para ello es preciso, como se nos recuerda también una y otra vez, un gran acuerdo político (es lo que se llama pacto de Estado), que debe empezar por el consenso acerca de cómo regular la inmigración. Pero sobre todo es necesario, y esto no se dice casi nunca, asegurar la primera condición sin la que no puede haber integración. El reconocimiento de los derechos es esa condición. De nada valdrán los más imaginativos programas de interculturalidad, de inmersión en nuestros usos y costumbres (y en los suyos), las proclamas de tolerancia y solidaridad, si no empezamos por la igualdad en las condiciones de trabajo, en el salario, en el derecho a la salud, en el acceso a la educación, En la libertad de expresarse, asociarse y manifestarse. En el acceso a la

justicia. Es decir, que junto a la dimensión sociocultural de la integración, habría una integración cívica.

Siendo todo ello verdad, no podemos quedarnos ahí. Hemos hablado de condiciones previas, pero, en definitiva, si queremos profundizar en el significado *radicalmente político* del fenómeno de las migraciones, tenemos pendiente el reconocimiento como sujeto del espacio público de los inmigrantes, lo que exige a su vez revisar el derecho de participación política y el acceso a la ciudadanía. Y revisar también las condiciones que dificultan que ese acceso se produzca en términos de igualdad, sea cual fuere el punto de partida. Eso es lo que podemos denominar *integración política*.

Como ha señalado Fernández Buey (*Inmigración: propuestas constructivas*), es el momento de entender que en lugar del dominante “rigorismo administrativo y centralizado de las falsamente llamadas “leyes de extranjería”, lo que debería haber son *políticas de inmigración coordinadas* en la Unión europea y *políticas de inserción descentralizadas*, con atención preferente a lo local, a las ciudades y a sus barrios... parece sensato aspirar a una política de inmigración coordinada en la Unión Europea que rompa con la práctica de las regulaciones *ad hoc* y deje de tratar el asunto como un problema casi exclusivamente de policía, fronteras y seguridad para tratarlo como *un asunto de derechos y ciudadanía*”.

En realidad, de acuerdo con el mismo Fernández Buey, habría una continuidad entre la idea de reciprocidad (algo muy distinto del principio de reciprocidad como condición de reconocimiento del derecho al voto para los inmigrantes, siguiendo al pie de la letra el mandato constitucional del artículo 13) y la del derecho a la participación política, es decir, a la condición (o a la equiparación con esa condición) de ciudadanía. Aquella, la reciprocidad, supone una suerte de contrato moral previo, prepolítico,

que implica el derecho de crítica en los dos sentidos (del inmigrante y del miembro de la sociedad de recepción) y la aceptación de esa regla de juego de igualdad en el trato. Por su parte, la participación política aparece como una necesidad básica de todos aquellos que forman parte establemente de una comunidad política, sea cual sea el grado de institucionalización o reconocimiento jurídicopolítico (status de ciudadanía plena, o equiparación al mismo, por ejemplo). Es lo que Gil Calvo ha denominado un *doble contrato social*: un contrato de convivencia cívica, que equipare en derechos civiles, sociales y políticos a los trabajadores a los que hemos llamado a nuestras sociedades, pero también un contrato de convivencia civil que permita la confianza mutua, en términos de “igual a igual”, sin la que no hay cohesión y progreso social. Creo que en buena medida, como he tratado de argumentar en otros trabajos, eso es lo que la Comisión europea ha entendido como “ciudadanía cívica” en tanto que status a ofrecer a los inmigrantes residentes de larga duración en el territorio de la UE.

Es evidente que hablar de los nuevos sujetos de la integración política exige ampliar la participación en el espacio público plural y la propia extensión del mismo. El punto de referencia es la definición de ciudadanía y desde ella los cauces e instituciones de participación y presencia pública de los inmigrantes, con especial atención al reconocimiento y garantía de los derechos políticos, que no son sólo el derecho al sufragio, sino también los de participación. El modelo de gestión democrática de una sociedad plural como las nuestras, en la que los inmigrantes son un factor relevante y además representan aquello que genuinamente constituye el contrato democrático, pues nos han elegido como su sociedad de destino, no puede resistir por más tiempo esta exclusión institucionalizada en la que una parte de quienes están y contribuyen a la sociedad y a las cargas del Estado se ven privados de

aquello que exige la democracia: el derecho, los derechos a intervenir y decidir sobre los criterios de gestión de la vida pública. Esos son los derechos políticos, que van más allá del derecho al voto. Y esos derechos –la ciudadanía- deben poder estar al alcance de quienes quieren formar parte de nuestra sociedad.

Se nos abren así dos grandes debates. Uno, la necesaria revisión de la concepción de la ciudadanía, cuya versión clásica, la propia de los Estados nación de los siglos XIX y XX, se encuentra cuestionada por la globalización, la creciente heterogeneidad que caracteriza a nuestras sociedades y una lectura consecuente con la hegemonía proclamada de los derechos humanos. El segundo debate hace referencia a la relación a establecer entre participación e integración de los inmigrantes. Ambos son aspectos fundamentales de lo que podría presentarse como **un nuevo pacto de ciudadanía**.

La nueva ciudadanía. (1) El acceso de los inmigrantes a la condición de sujeto del espacio público.

Inicialmente, como es bien sabido, la ciudadanía denotaba la condición de miembro, la pertenencia de un sujeto a una comunidad política que en su origen es la ciudad. La revolución de 1789 introduce, como recuerda Balibar, una fuerte dosis de ambigüedad al identificar ciudadanía con “nacionalidad”, es decir con la pertenencia a la nación (más que al pueblo) entendida como sujeto de la soberanía. En su momento dotada de fuerza emancipadora, esta vinculación cerrada –auténtica ecuación de identidad- se revela hoy como el límite o, peor, su contradicción constitutiva, por su incompatibilidad con una idea de

ciudadanía inclusiva y plural, que es el desafío que afronta esta categoría (y la democracia misma) desde finales del siglo XX.

Lo cierto es que lo que podríamos llamar el contrato de ciudadanía está cada día más lejos de uno de los *ideal-typen* claves en política, el de ciudadanía, definido por Weber a partir de la clásica noción grecorromana de ciudadano. Se ha dicho, y creo que con razón, que asistimos hoy a un proceso de desagregación de los elementos de la ciudadanía como categoría política propia de las comunidades políticas que son los Estados nacionales, es decir, como vínculo de pertenencia e identidad (la condición de miembro de una comunidad nacional, portador de una cultura homogénea), como título de soberanía (la condición de sujeto de los derechos políticos, el núcleo duro de la condición de ciudadano) y como título de beneficios sociales (la condición de ciudadanía social). La destrucción del trabajo formal y estable como elemento básico del vínculo social, consecuencia del modelo de globalización del mercado, unida a la implosión de la homogeneidad cultural (que es condición implícita de la cohesión social) como consecuencia de la creciente multiculturalidad, uno de cuyos factores sería precisamente la presencia estable de inmigrantes ajenos a nuestra comunidad cultural, transforman radicalmente esos viejos supuestos. Y con ello transforman también la razón de ser de la distinción entre ciudadano y el que no lo es. Alteran el dogma de que el que viene de fuera no sólo no es, sino que muy raramente puede pretender llegar a ser ciudadano, porque su interés y sus necesidades lo sitúan como ajeno a nuestra comunidad política. Luego alteran la tesis de que esa dimensión de la integración le sería ajena por completo, sería extraña a su naturaleza de otro, que es la de inmigrante.

Pero la verdad es que, en lugar de avanzar en esa revisión, nuestras democracias han privilegiado la dimensión jurídica de la

ciudadanía, su función estática y adscriptiva, que enfatiza la barrera entre los que son sujetos plenos *qua* ciudadanos (*qua* nacionales), haciendo así visible la condición creciente de privilegio que adquiere la ciudadanía en el contexto de este mundo globalizado. Haciendo visible, además, el contraste con otra dimensión, la política, dinámica, activa, que remite a un proceso, a una *praxis* orientada a definir y regular la convivencia colectiva a través del ejercicio de los derechos que le son propios, los derechos políticos y muy concretamente los de participación y comunicación..

Además, la identificación de la comunidad política con la comunidad cultural, del *demos* con el *ethnos* sobre la que reposa la identidad nacional de los Estados modernos impuso la negación del pluralismo cultural *ya existente* en el interior de los Estados y la correlativa asimilación o eliminación (en el menos duro de los supuestos, segregación) de poblaciones con peculiaridades culturales y lingüísticas, las minorías. En suma, consagra un modelo en el que la plena ciudadanía sólo está al alcance de quienes se identifican con el sujeto político *tout court*, que, aunque pretendidamente abstracto, tiene todos los rasgos de la identidad nacional fundacional o hegemónica.

Precisamente por ello, aunque la teoría supone que la atribución de la ciudadanía moderna es un proceso de “formalización” universal de todos los sujetos individuales como titulares de iguales derechos, la exigencia de hacer abstracción de las determinaciones que los cualifican en el interior de los subsistemas o ámbitos primarios de la existencia, produce un efecto excluyente. Como han recordado los estudiosos de la historia de los derechos humanos (por ejemplo, Peces-Barba), la extensión de los derechos recorre un difícil proceso de inclusión de individuos o grupos (los dependientes, los trabajadores, las mujeres, los extranjeros aunque sean residentes: los inmigrantes como arquetipo) que,

precisamente debido a la abstracción de la condición ciudadana, habían quedado excluidos *de iure* o *de facto* de la titularidad y/o del ejercicio de los derechos.

Aparece así la insuficiencia clave, la privación de derechos fundamentales por la condición de extranjería que afecta a los inmigrantes (no sólo, pero en primer lugar a los trabajadores inmigrantes), quienes participan en la vida social de los países de destino y contribuyen al desarrollo (no sólo económico), pero quedan sometidos a un status de infraciudadanos, a la condición de “pertenencia sin ciudadanía”⁶. Por eso hoy parece evidente que las discriminaciones aparentemente justificadas en el reconocimiento y garantía de derechos de las que son objeto los inmigrantes ponen en entredicho que la ciudadanía sea la herramienta emancipadora, el remedio contra las desigualdades. Y lo que es más importante quizá, la transformación que produce el proceso de globalización en la dimensión de generalización de los flujos migratorios, de la condición estructural de estos movimientos que permiten hablar de un desplazamiento del mundo (y de un mundo en constante desplazamiento⁷), que hacen surgir las comunidades transnacionales, relativizan la vieja dicotomía ciudadanía/extranjería y con ello la utilidad de esta categoría, salvo que se someta a una profunda transformación⁸, pues todas esas manifestaciones de la desnacionalización de la ciudadanía obligan a revisar del sentido de pertenencia exclusiva y de lealtad sobre las que se han construido las

⁶ W. R. Brubaker, “Membership without citizenship: the economic and social rights of citizenship”, en W. R. Brubaker (ed.), *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*, Nueva York, University Press of America, 1989, p. 162.

⁷ Permítase la remisión a Naïr/De Lucas, *Le déplacement du monde*, Paris, Kimé, 1998.

⁸ G. Zincone, “Procesos migratorios y transformaciones de los derechos de ciudadanía”, en G. Aubarell y R. Zapata (eds.) *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el mediterráneo en el contexto global*, pp. 237 ss

identidades nacionales en sentido moderno, por no decir la básica identificación entre *ethnos* y *demos* que nutrió la conformación de la ciudadanía como elemento de cohesión social y cultural. Fenómenos como el incremento de las identidades subestatales (la multiculturalidad endógena), contribuyen junto a los movimientos migratorios a introducir variaciones sustanciales en la concepción tradicional de la relación del ciudadano con el Estado tanto en el plano jurídico-político como en el simbólico-cultural. La exclusividad del vínculo de pertenencia es puesta en entredicho desde el momento en que se constata el mantenimiento de vínculos jurídicos con el país de origen. Todo ello apunta hacia pertenencias políticas múltiples y afiliaciones no excluyentes que alteran los presupuestos tradicionales de la lealtad a una comunidad prepolítica cohesionada en torno a los vínculos primarios que constituyen la descendencia, la tradición compartida y la lengua común. ¿Cómo construir esa nueva ciudadanía? ¿Ha de institucionalizarse la igualdad en los derechos característicos de la ciudadanía, los derechos políticos, o basta con la equiparación en el resto de los derechos, lo que permitiría mantener la distinción básica entre ciudadanos y extranjeros?. Dicho de otro modo: ¿para qué necesitan los inmigrantes la ciudadanía? Insistir en la ciudadanía de los inmigrantes ¿no sería acaso otra forma de asimilación, de imposición, incluso una forma de ocultar un proyecto si no homogeneizador si al menos paternalista? ¿acaso la prioridad no es otra, la satisfacción de las necesidades básicas en condiciones de igualdad, y la garantía de la no discriminación en los procesos sociales sobre los que se construye la vida cotidiana, como el acceso a la vivienda, al trabajo, a la salud, a la escuela?

Hoy, la igualdad en los derechos políticos de la ciudadanía se plantea poco más que como un desideratum. Incluso en el caso de los

llamados *denizens*⁹ (los inmigrantes regulares permanentes no nacionalizados), la tendencial equiparación en derechos con los nacionales no alcanza en la mayoría de Estados a la clase de derechos que definen la práctica ciudadana, a los derechos políticos. Así lo muestra la directiva de 2003 de la UE sobre el estatuto de los inmigrantes residentes de larga duración. Más recientemente hemos asistido al punto de inflexión del propio Parlamento europeo, que, después de haber animado la tesis más inclusiva respecto al acceso a la ciudadanía por parte de los inmigrantes, rechazó en el mes de enero de 2006 una moción que reiteraba una postura constante del propio Parlamento a favor del reconocimiento de la extensión del derechos al sufragio para los extranjeros residentes en los Estados miembros de la UE. Por mi parte, trataré de hacer ver que la imposibilidad del acceso de los inmigrantes a alguno de los elementos distintivos de la ciudadanía y, a fortiori, a la ciudadanía misma, es un dogma que envenena la posibilidad misma de transformarnos en democracias inclusivas y plurales.

Pero ante todo hay que precisar el alcance de la propuesta. En efecto, cuando hablamos de hacer accesible la ciudadanía a los inmigrantes y lo vinculamos a la igualdad en el reconocimiento y garantía de los derechos políticos, suele entenderse esta propuesta en los términos más estrictos del derecho al sufragio (incluso aunque sea en las dos dimensiones, activo y pasivo), comenzando, gradualmente, por la escala municipal¹⁰. La discusión sobre el derecho al voto en las elecciones municipales adquiere así la condición de test de esta propuesta. Pero no tiene por qué aceptarse esta visión restrictiva.

⁹ Vid. T. Hammar, *Democracy and the nation state: aliens, denizens and citizens in a world of international migration*, Avebury, Aldershot, 1990.

¹⁰ Junto a ello, se incluye el derecho de acceso a los cargos públicos.

Los derechos políticos pueden entenderse también en un sentido amplio para incluir algunas de las tradicionalmente entendidas como libertades negativas que tienen una clara proyección participativa, y, además, como se ha dicho, los derechos de representación y tutela específica de determinadas clases de sujetos cuya positivación constitucional se enmarca en el proceso de composición del conflicto de clases en la sociedad industrial. Precisamente por lo que se refiere a los inmigrantes parece más adecuada esta noción amplia de derechos políticos como “derechos de participación”, de intervención en la vida pública. Incluiríamos así todas las manifestaciones de la llamada “libertad positiva” o democrática que podríamos concretar en cinco grandes categorías :

a) los derechos políticos en sentido estricto (sufragio activo y pasivo y acceso a cargos públicos);

b) los derechos de dimensión participativa reconocidos en los textos constitucionales cuya titularidad y ejercicio resulta modulada por la regulación legal de las situaciones del extranjero en el Estado receptor: los derechos de asociación, manifestación, reunión, petición, afiliación a partidos políticos, libre sindicación y huelga

c) los derechos relativos a la libre expresión e información (en particular, las previsiones constitucionales relativas la transmisión y recepción de una información veraz) y las medidas promocionales orientadas a facilitar el acceso de los inmigrantes a los medios de comunicación y la creación de plataformas propias de expresión habida cuenta de la incuestionable relevancia de los medios de comunicación en la política actual y la necesidad de que transmitan una imagen no distorsionada del fenómeno migratorio

d) las facultades de intervención en órganos, foros, consejos consultivos y otros dispositivos de participación y consulta de tipo

genérico o específico creados bajo la cobertura jurídica e institucional de las administraciones estatales, regionales o locales en los que se canalizan las demandas y recomendaciones de los inmigrantes sobre el diseño y la gestión de programas y políticas que les afectan

e) otros mecanismos de participación e intervención de los inmigrantes en la vida pública cuya catalogación individualizada como “derechos” resulta tal vez problemática, bien porque constituyen iniciativas y acciones puntuales desarrolladas al amparo del ejercicio de alguno de los derechos constitucionales, bien porque se trata de mecanismos de lucha política articulados al margen de (y aun contra) toda mediación jurídica e institucional.

Si se examinan estas cinco categorías, el juicio sobre la dificultad teórica y práctica en situación actual para el acceso a los derechos políticos por parte de los inmigrantes debería matizarse. Al margen de lo que podría denominarse el núcleo duro de los derechos de participación (sufragio y acceso a cargos públicos), normalmente reservado a los nacionales, existen diversas formas de participación y también diversos ámbitos y esferas en los que la intervención política de los inmigrantes (y, con ella, la integración cívica) en la sociedad receptora puede hacerse efectiva. En mi opinión, como he tratado de sostener en otros trabajos, el proceso hacia el pleno reconocimiento de ese contenido complejo de derechos para los inmigrantes puede realizarse a través de una noción de ciudadanía multilateral, gradual, que empieza desde lo local, desde la ciudadanía como vecindad.

Al hablar de los elementos de la integración política, el punto de referencia es la ciudadanía y junto a ello los cauces e instituciones de participación y presencia pública de los inmigrantes con especial atención al reconocimiento y garantía de los derechos políticos, que no son sólo el derecho al sufragio. Es evidente que la participación es un

elemento clave y básico del proceso de integración de los inmigrantes que, en ese sentido, podemos definir como el desarrollo de la participación de los nuevos ciudadanos en las diferentes esferas de la vida social, en igualdad de derechos y obligaciones y sin que se les impongan el precio de la renuncia a su cultura de origen. Por eso, hay que examinar el vínculo entre integración, participación y ciudadanía, para proponer el marco jurídico en el que se debe situar la participación de los inmigrantes. Porque si no hay integración política –al menos en el sentido en el que proponemos la noción de integración cívica-, si no hay sentimiento y conciencia de identidad, de pertenencia y junto a ello, si no se dan las condiciones para un protagonismo/competencia efectivos de los inmigrantes en la elaboración y toma de decisión de lo que llamamos políticas públicas, difícilmente cabe hablar de integración social. Aún más, si no se logra crear el vínculo social y político, la conciencia de que no sólo se pertenece sino que se es reconocido como sujeto, en condiciones de igualdad, no habrá integración. Menos aún si pretendemos hablar en términos proactivos, desde una perspectiva de la integración como proceso que implica a todos los agentes presentes y protagonistas de las redes de relaciones sociales, es decir, no una integración unidireccional, sino mutua y global.

Esa es la perspectiva desde la que abordaré la tradicional objeción según la cual insistir en la necesidad de abrir la ciudadanía para los inmigrantes es desviar la cuestión porque “ciudadanizar” a los inmigrantes no es lo que ellos mismos necesitan, ni siquiera lo que desean. Esa es por ejemplo la posición tradicionalmente sostenida desde concepciones liberaldemocráticas¹¹, pero también desde otras situadas

¹¹ Cfr. por ejemplo Elena García Guitián, *Los derechos políticos de los inmigrantes*, en VV.AA., *Inmigración, un desafío para España*, Pablo Iglesias, Madrid, 2005. En un sentido coincidente, el trabajo de F Vallespín *Inmigración y derechos: un*

más a la izquierda, como las de Sandro Mezzadra y Saskia Sassen¹², que abordan desde una perspectiva crítica el análisis de los modelos de políticas de migración, en el que se concentran importantes dosis de uno y otro tipo de argumentos que *–extrema se tangunt–* tantas veces coinciden en un mismo resultado, la tranquilidad de las buenas conciencias y el mantenimiento del *statu quo*. Mezzadra opta por cuestionar lo que sólo unos pocos se han atrevido a denunciar, con el coste casi inevitable de ser denunciados como irresponsables, ingenuos incurables o presas de una enfermedad infantil: el derecho de movilidad en serio, provocativamente planteado desde la fórmula “derecho de fuga” y muy lejos, obviamente, de la selectiva movilidad impuesta por el modelo de mercado global que mientras abate todas las fronteras para el capital y las mercancías, se empeña en construir canales estrechos y muros de contención a los inmigrantes que son a la vez prófugos. Este planteamiento es quizá más interesante, pues rehuye los dos extremos habituales en el análisis crítico de las políticas migratorias, el de idealización de los inmigrantes que llegan a ser presentados como el nuevo sujeto revolucionario universal, y el que los presenta como víctimas de la nueva fase de colonización emprendida por el capitalismo global. La tesis más interesante para el debate sobre la ciudadanía, es la que, en línea con Sassen, trata de argumentar que el ideal del acceso o inclusión de los inmigrantes a través de la ciudadanía presenta no pocos riesgos, comenzando por el de romper el respeto a la autonomía del propio proyecto migratorio, que no pasa necesariamente por el establecimiento definitivo (e incluso ni aun estable) en el país del

enfoque liberal, en el mismo volumen. También en ese colectivo, pueden verse los trabajos de Maíz y Ovejero, que se sitúan en la concepción republicana, pero que coinciden en la perspectiva sobre la ciudadanía.

¹² Mezzadra, *Derecho de fuga*, Madrid, Traficantes de sueños, 2005. Asimismo, Sassen, S., *Contra geografías de la globalización*, Madrid, Traficantes de sueños, 2003

destino. Mezzadra, como Sassen, trata de ir más allá de una lectura ingenua del mensaje *progresista* que se centra en la inevitable crítica sobre el vínculo entre nacionalidad y ciudadanía para construir una política de la ciudadanía que venza el lastre de la naturalización como rito obligado, pero no advierte el riesgo de que así se propicie lo que califica como un proyecto de *ciudadanización* que no puede no ser alienante, una forma más de domesticación¹³.

Esta crítica sería complementaria de la denunciada por Sassen, quien, asimismo más allá de lo que hoy parece un lugar común en la izquierda (la defensa del voto municipal como derecho de los inmigrantes residentes) advierte que antes de la cuestión de ciudadanía y residencia habría que plantear la crítica del discurso homogeneizante que pasa por alto cómo la política de inmigración y sus instrumentos (el derecho de inmigración) crean género, y refuerzan los mecanismos de discriminación, jerarquización y dominación que sufren las mujeres inmigrantes. Porque en el núcleo de esa contrageografía de la globalización a la que se refiere, se encuentran no sólo nuevos territorios, sino sobre todo nuevos sujetos, nuevos agentes (no tan nuevos en realidad): en primer lugar, las mujeres, y ello explica la feminización creciente de la fuerza de trabajo y de la pobreza, presentes en los modelos de gestión de los flujos migratorios. A mi juicio, no les falta razón si se examina la óptica paternalista, unilateral, que subyace a buena parte de las expresiones de ese proyecto europeo, incluso cuando se atreven a hablar de ciudadanía y derechos de participación. Pero creo que no conviene generalizar. Hay experiencias positivas, proyectos hacia una ciudadanía plural e inclusiva, ejemplos de algunos planes de inmigración de CCAA, como el Plan de ciudadanía e inmigración de la Generalitat de

¹³ Cfr. Mezzadra, 2005: 31 y ss y 100 y ss...

Catalunya, las propuestas del plan de Andalucía y las del País Vasco y, sobre todo, algunas iniciativas municipales, que no merecen esa descalificación. Habría que incluir en el mismo sentido positivo, aunque aún se trata de un borrador, el Plan estratégico de ciudadanía e inmigración que aún está pendiente de aprobación por parte del Gobierno central.

Por mi parte, he defendido reiteradamente desde hace años la legitimidad de un proceso de acceso de los inmigrantes a la ciudadanía –a la integración cívica, que es política- que comienza en el ámbito municipal y que debe entenderse en términos de inclusión, pluralidad y gradualidad, como un derecho en todo caso, no como una obligación, pero ni mucho menos un privilegio ni una coartada para proletarizar y domesticar a esos sujetos. Un proyecto que arranca de la noción de los inmigrantes como vecinos, residentes y por ello ciudadanos de esas primeras comunidades políticas que son las ciudades, con todos los derechos y deberes de los demás vecinos, de los habitantes de las ciudades que llegaron antes que ellos y al ser nacionales del estado son *naturalmente* ciudadanos. Ese proyecto contribuye a revisar las condiciones de reconocimiento y garantía de los derechos políticos en lo que se refiere a esos *new comers* que son los inmigrantes. Pensar de nuevo en los criterios para definir la pertenencia, el título de soberanía y de derechos. Y eso significa volver a examinar nuestras respuestas acerca de los derechos de participación política. Una parte importante de esa respuesta, a mi juicio, pasa por incentivar los instrumentos de asociacionismo de y por los inmigrantes. En otros lugares me he ocupado de esa cuestión.

Se trata por lo demás de un argumento que cuenta con un considerable respaldo social y ciudadano, a través de movimientos e iniciativas de amplio espectro que coinciden en los siguientes elementos

de reflexión:

- necesidad de anclar el acceso a la ciudadanía en la residencia estable (desde tres/cinco/siete años), en lugar de la nacionalidad
- comprensión de la ciudadanía como proceso, ciudadanía gradual: desde la vecindad al ámbito autonómico primero, y al estatal y europeo después.
- La primera fase del proceso de ciudadanía, decisiva, se sitúa en el ámbito local, es decir, ciudadanía como vecindad, con derechos políticos plenos en el ámbito municipal (lo que es algo más que el derecho a sufragio activo y pasivo, el derecho a voto),
- desde una concepción de la ciudadanía como ciudadanía multilateral (doble, y aún más, cuádruple ciudadanía)

Esta concepción se concreta en la noción de ciudadanía cívica que trata de construir la UE, con apoyo, en primer lugar, en las recomendaciones de Tampere¹⁴ y además en algunos pocos instrumentos –casi todos no normativos- de política de inmigración de la Comisión¹⁵,

14 Hay que recordar, por lo que se refiere a la UE en sentido estricto, que el Tratado de Maastricht de 1992, al conceder el derecho de voto y de elegibilidad para las elecciones municipales únicamente a los súbditos de los demás países de la Unión Europea, mejoró los derechos cívicos de un número importante de extranjeros, pero creó nuevas desigualdades para los extranjeros extracomunitarios. Se reconoció la ciudadanía europea a cinco millones de personas que residen en los Estados miembros y son nacionales de otro Estado miembro. Pero se discrimina a entre 15 y 20 millones de personas que residen en la Unión Europea y no poseen la nacionalidad de ninguno de los Estados miembros. El proyecto de Constitución actualmente en suspenso no mejora sustancialmente la situación, como he tratado de significar en otros trabajos.

15 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), (reiterada en la COM 2002 262 final de 30 de mayo de 2002). Además, la COM (2003)336 sobre la relación entre mercado de trabajo, inmigración e integración, COM(2004) 401 final, de 2 junio, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo: Espacio de Libertad, Seguridad y

el Parlamento europeo¹⁶ y el Comité Económico y Social¹⁷. Y que puede resumirse en la afirmación de que “el fin último de la integración es un camino claro hacia la ciudadanía”, como asegura recientemente el Parlamento Europeo en el informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, de 17 de mayo de 2006, sobre integración de los inmigrantes¹⁸.

Esa ciudadanía cívica debe comenzar por el reconocimiento de que el residente (aunque sea sólo residente temporal y no definitivo o permanente) con su presencia como *vecino* y no sólo como trabajador y en la medida –aunque este es un argumento muy discutible- en que paga impuestos y contribuye con su trabajo, contribuye a la construcción de la

Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones, y la COM (2005)389, significativamente dedicada a *Una agenda común para la integración*, que arranca de los *Principios Comunes Básicos para Integración* adoptados por el Consejo de Ministros de justicia e interior en Bruselas el 19 de diciembre de 2004..

¹⁶ Aunque recientemente, el 16 de enero de 2006, el Parlamento ha rechazado por primera vez después de haber acordado en tres ocasiones anteriores recomendaciones en ese sentido (y con los votos determinantes del Grupo Parlamentario Popular Europeo para este rechazo) una recomendación a favor de la extensión del derecho a voto para los inmigrantes residentes estables - a partir de 5 años- en la UE en las elecciones municipales y europeas, tal y como lo proponía el informe Catania (Motion for a European Parliament Resolution on the Commission's Fourth report on Citizenship of the Union (1 May 2001 – 30 April 2004) (2005/2060 (INI)).

¹⁷ 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. Con posterioridad, el Dictamen 593/2003 de 14 de mayo de 2003 “Incorporación a la ciudadanía de la UE”

¹⁸ Informe sobre las estrategias y los medios para la integración de los inmigrantes en la UE (2006/2056 (INI)), en relación con la Comunicación de la Comisión (COM (2005)389). El informe, en sus puntos 22 a 25, pide desarrollar el paquete de derechos de la ciudadanía cívica, insta a que se fomente la participación política de los inmigrantes y examine la forma de conceder a los inmigrantes residentes de larga duración el derecho a votar en las elecciones municipales, junto a procedimientos rápidos y transparentes de acceso a ese estatuto, a incentivar el fomento de la naturalización para ese tipo de inmigrantes y sus hijos, y a “animar a los partidos políticos y sindicatos y a la sociedad civil en su conjunto a escala nacional a que acepten a los inmigrantes como miembros de pleno derecho en todos los niveles de sus respectivas estructuras”.

comunidad política, comenzando por la primera, la ciudad, y por tanto debe tener no sólo derechos civiles e incluso sociales, sino políticos: derecho a participar al menos en ese nivel. El primer escalón de la ciudadanía cívica sería de nuevo el primer escalón de la idea europea, las ciudades, la comunidad política municipal.

A mi juicio, como he apuntado, 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 Sassen¹⁹, y en particular los inmigrantes, las mujeres. En 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. 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

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

papeles- están tejiendo una nueva política.

En cuanto a los principios de ciudadanía múltiple o multilateral, 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 transnacional²⁰, 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 establemente 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.

La dificultad estriba en cómo hacer asequible esa condición de residente estable equiparada a la de ciudadano. Podemos 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

20 Cfr. Bauböck, R., 2004. 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 que la idea de ciudadanía posnacional basada en la universalidad de los derechos, tal y como la formulara Soysal, 1996.

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, de la cultura y de las prácticas sociales de la sociedad de destino). Desde la perspectiva soberanista de los Estados, se asume que la inclusión del extranjero en el cuerpo electoral requiere un cierto compromiso con la comunidad política y un cierto grado de lealtad hacia las instituciones del país receptor, que exige el arraigo social y la permanencia estable en el territorio. Ahora bien, estas exigencias deben tener también sus límites. En los últimos años, coincidiendo con las reformas de las legislaciones de extranjería en distintos países europeos, se están introduciendo medidas que tratan de contrastar o certificar la voluntad de integración mediante la exigencia no sólo de la residencia estable, sino también de una suerte de “disposición ciudadana” o “lealtad constitucional” que sería comprobable a través de tests de conocimientos (del idioma, de la Constitución y las leyes, de las instituciones y las costumbres básicas) y que parece apuntar incluso más allá del objetivo de lealtad política, hacia el de asegurar otro fin más problemático tal y como se formula²¹, el de la integrabilidad social. Este tipo de medidas, que siguen la experiencia del servicio de inmigración de los EEUU, se han instrumentado tanto para el trámite de obtención de la residencia permanente y de la nacionalidad²², como para el acceso al sufragio²³. La

²¹ Entre nosotros, esta tesis se materializó en el marco de la reciente campaña electoral en Cataluña (elecciones autonómicas de 1 de noviembre de 2006) en una propuesta de programa de puntos presentada por CiU y que fue objeto de fuertes críticas.

²² La Ley danesa de mayo de 2002, por ejemplo, amplió de 3 a 7 años el plazo para obtener la residencia permanente y exige pasar un examen de danés y otro de ciudadanía para otorgar la nacionalidad. En 2002 se aprobó en Austria la Ley que impuso la obligatoriedad de aprender alemán a partir de enero de 2003 y retroactivamente a los residentes desde 1998, que llega a imponer como sanción la pérdida de la residencia en el caso de no aprender el idioma en 4 años.

²³ La ley de 2004 que en Bélgica reconoce el derecho de sufragio (sólo activo) a los extranjeros exige no sólo la residencia por 5 años y otros requisitos

exigencia del conocimiento del idioma, que podría imponerse a través de medidas promocionales y no necesariamente mediante técnicas de sanción negativa, es un requisito razonable y justificado. Sin embargo, no parece justificado que a los extranjeros se les impongan determinados deberes que no son exigidos ni siquiera a los nacionales. Nuestras propias constituciones “imponen no imponer” a nadie ninguna creencia, valor u opinión, salvo el acatamiento de la legalidad. No se entiende muy bien, entonces, que a los extranjeros se les exija una aceptación incondicional de instituciones, valores y costumbres y prácticas sociales de la sociedad de recepción²⁴. Por tanto, vengo sosteniendo desde hace años, de acuerdo con Carens o Rubio Marín, que debe tratarse de un efecto casi automático derivado de la estabilidad de residencia y, por ende, del reconocimiento legal de esa condición. Más allá del carácter razonable de algunos de los requisitos enunciados, como la competencia lingüística, no puede ignorarse que todo lo que excede un principio simple, la libre aceptación del ordenamiento jurídico-constitucional, bordea peligrosamente un modelo de asimilación cultural como condición de la integración política: a los inmigrantes, como a los ciudadanos, lo que se les debe exigir es el respeto, o, mejor, el cumplimiento de la legalidad jurídico-constitucional. Ni más , ni menos. Esa es la muestra más clara de voluntad de integración.

documentales, sino la firma de una declaración en la que el extranjero se comprometa a observar la Constitución y la Convención Europea de Derechos Humanos.

²⁴ Sobre todo esto, vid. J. de Lucas, “Los inmigrantes como ciudadanos”, *Gaceta Sindical*, 3, 2003.

La nueva ciudadanía. (2) La democracia en las ciudades y la ciudadanía municipal. Ciudadanía y residencia.

En cuanto a la importancia de la ciudadanía local, hay que empezar por reconocer que las corporaciones y gobiernos locales y autonómicos (en el caso español) carecen de la mayoría de las competencias determinantes en materia de inmigración y de ciudadanía. Es el caso, por ejemplo de las atribuciones estatales ligadas al acceso al territorio y al control de flujos. Con frecuencia, no disponen tampoco de una capacidad normativa equiparable a la que tienen las administraciones regionales para diseñar mecanismos y programas de integración de los inmigrantes. Podría por ello pensarse que las cuestiones de la ciudadanía quedan fuera del alcance de los Ayuntamientos y CCAA.

La experiencia demuestra que esta es una perspectiva inadecuada. Aunque uno de los propósitos de la construcción de la nación moderna ha sido desmontar la primacía histórica de la ciudadanía urbana y sustituirla por la ciudadanía nacional, las ciudades siguen siendo un lugar estratégico para el desarrollo de la ciudadanía. El entorno urbano (el lugar donde los inmigrantes se establecen mayoritariamente) es el espacio inmediato de inserción en el país de acogida, el primer lugar en el que el inmigrante se percibe como sujeto perteneciente a una comunidad cívica diversa a la de su lugar de origen y el ámbito donde resulta más previsible la identificación con las instituciones y donde los incentivos para involucrarse en los asuntos de interés común son mayores. La mayor accesibilidad y proximidad de las instituciones de gobierno locales favorece el planteo de demandas relativas a las necesidades e intereses de los inmigrantes y el acceso a las áreas y procesos públicos de adopción de decisiones. Los contextos urbanos tienen, en suma, una gran repercusión en el modo en que los inmigrantes

desarrollan formas de participación política o modos de ciudadanía²⁵.

La conciencia de que la participación de los inmigrantes en la vida municipal es un elemento clave para la integración ha tenido reflejo en la legislación interna de los Estados (todos aquellos países europeos, miembros o no de la UE, que han reconocido el derecho al sufragio activo y pasivo a los extranjeros residentes no naturalizados lo han hecho en los comicios locales), pero también en determinados instrumentos de derecho internacional (por ejemplo, el Convenio Europeo sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local, firmado en el marco del Consejo de Europa, firmado el 5 de febrero de 1992 en Estrasburgo y en vigor desde 1997, al que hasta hoy se han adherido formalmente Dinamarca, Noruega, Holanda Italia y Suecia), en los debates de las instituciones de la UE en torno a la política migratoria común y al contenido de la “ciudadanía cívica” y en las recomendaciones periódicas de entidades como la CLRAE (Conferencia Permanente de Autoridades Locales y Regionales de Europa)²⁶.

En las últimas décadas, las ciudades han dado lugar a una gran variedad de desarrollos políticos y formas emergentes de ciudadanía concretadas en la multiplicación de mecanismos de participación y deliberación pública no estrictamente electorales: fóruns temáticos, asambleas, audiencias, jurados ciudadanos, consejos consultivos, encuestas deliberativas, presupuestos participativos, referéndum, círculos de estudio, gestión asociativa de servicios municipales y de centros cívicos, etc.. Estos dispositivos son muy heterogéneos y pueden clasificarse de acuerdo a criterios como la base de la participación

²⁵ Vid. J. Holsten y A. Appadurai, “Cities and citizenship”, *Public Culture*, 8, 1996, pp. 187 ss.

²⁶ Vid. CLRAE (Standing Conference of Regional Authorities of Europe), *Europe 1990-2000: Multiculturalism in the City: The integration of Immigrants*, Estrasburgo, Consejo de Europa, Estudios y textos, 25, 2002.

(asociativa, personal o mixta), la lógica de la participación (sectorial o temática en el caso de la participación asociativa; territorial o intensiva en el caso de la participación personal) y el tipo de proceso participativo (diagnóstico-formación de agendas; diseño de políticas-toma de decisiones y gestión de equipamientos y servicios). Con sus potencialidades y limitaciones²⁷, las nuevas formas de participación ciudadana han hecho del ámbito urbano una suerte de laboratorio de la democracia en el que se abren espacios para compensar las insuficiencias de la lógica de funcionamiento de los sistemas de representación tradicionales. Muchas de las experiencias de este tipo (regionales, pero sobre todo locales, y también inframunicipales, es decir, en ámbitos como los barrios o distritos) puestas en marcha en distintos países europeos y en España tienen como objetivo canalizar la participación política de los inmigrantes. Los organismos orientados a facilitar la participación de los inmigrantes son muy heterogéneos, si bien el referente son las estructuras *ad hoc* de tipo consultivo (habitualmente designadas como consejos consultivos) o las comisiones mixtas, que tienen una trayectoria más prolongada en países como Alemania, Bélgica, Holanda, Austria, Luxemburgo o Italia que en nuestro medio. Con independencia de sus limitaciones políticas (principalmente, su carácter no vinculante) y de los problemas organizativos, de funcionamiento y de representación, este tipo de instrumentos visibilizan a los inmigrantes en la esfera de los asuntos de interés comunitario, contribuyen a que los autóctonos perciban la inmigración como un tema propio, y facilitan la identificación de los inmigrantes con la comunidad cívica local, regional o barrial, colocándolos en la línea de partida del acceso a la ciudadanía.

²⁷ Para una evaluación en detalle de las diversas formas de participación ciudadana en la vida local, vid. los textos reunidos en J. Font (Coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel, 2001.

Recordemos que doce Estados miembros de la UE -Austria, Dinamarca, Irlanda, Finlandia, Holanda, Suecia, la República Checa, Estonia, Hungría, Lituania, Eslovaquia y Eslovenia- ya conceden derecho a voto a nivel municipal a inmigrantes extracomunitarios sin distinción de nacionalidad, a los que habría que agregar la más reciente decisión en ese sentido, la del Parlamento de Bélgica²⁸.

La “integración cívica” entendida como algo más que integración social y como una etapa en la integración política de los inmigrantes en la vida pública es, insisto, una condición para mejorar la calidad de la democracia, construir una ciudadanía tendencialmente inclusiva, articular, en fin, lo político como el “estar juntos de los diversos”²⁹, la empresa común que no será tal si no se abre a los inmigrantes que están entre nosotros con la intención de quedarse, de construir su vida en esta sociedad que seguimos creyendo nuestro patrimonio exclusivo.

Como elementos para avanzar en el reconocimiento de la ciudadanía local cabría destacar a mi juicio tres: De un lado, el protagonismo de los propios inmigrantes y de los agentes públicos en la participación, lo que remite a un fenómeno de trascendental importancia, el movimiento asociativo, el de los propios inmigrantes y también y en relación con ellos, el de las asociaciones (ONGs) de solidaridad, ayuda y/o apoyo a los inmigrantes. De otro, lo que podríamos llamar la territorialización de la participación política de los inmigrantes, la

²⁸ Por descontado, podríamos tener en cuenta experiencias e iniciativas desarrolladas a escala europea. Quizá las más interesantes sean las sugerencias incluidas en el capítulo segundo del *Handbook on integration for policy Makers and practitioners*, elaborado por el MPG, coordinado por J Niessen y Y Schibel y publicado por la Comisión Europea en noviembre 2004 y el estudio comparado europeo en torno a 5 indicadores (mercado laboral, obtención de residencia, de nacionalidad, condiciones de reagrupamiento familiar y medidas antidiscriminación) contenido en el *European Civic Citizenship and Inclusion Index*, editado por el mismo MPG, British Council, en 2005.

²⁹ H. Arendt, *¿Qué es la política?*, trad. F. Birulés, Barcelona, Paidós, 1997, p. 45.

dimensión local –municipal y autonómica- como contexto de partida del proceso gradual de participación política, una dimensión en la que se centra la presente publicación que recoge los resultados del seminario sobre los actores municipales y locales de la participación política de los inmigrantes en España. En tercer lugar, es particularmente importante insistir en que, para que hablemos de participación política en serio, es necesario que se reconozca capacidad de decisión en la elaboración y diseño de políticas públicas locales, municipales, autonómicas y estatales: el modelo de instituciones consultivas o asesoras (foros, consejos consultivos) que puede servir en una primera etapa, parece hoy ya abiertamente insuficiente.

La nueva ciudadanía. (3) Las vías de participación de los inmigrantes en el espacio público y en la agenda política.

La participación es un elemento clave y básico del proceso de integración de los inmigrantes que, en ese sentido, podemos definir como el desarrollo de la participación de los nuevos ciudadanos en las diferentes esferas de la vida social, en igualdad de derechos y obligaciones y sin que se les impongan el precio de la renuncia a su cultura de origen.

Si no hay participación política –al menos en el sentido en el que lo propone la noción de ciudadanía cívica-, no hay sentimiento y conciencia de identidad, de pertenencia. Si no se dan las condiciones para un protagonismo/competencia efectivos de los inmigrantes en la elaboración y toma de decisión de lo que llamamos políticas públicas, difícilmente cabe hablar de integración social. Aún más, si no se logra crear el vínculo social y político, crear la conciencia de que no sólo se pertenece sino que se es reconocido como sujeto el espacio público plural

en condiciones de igualdad, no habrá integración. Menos aún si pretendemos hablar en términos proactivos, desde una perspectiva de la integración como proceso que implica a todos los agentes presentes y protagonistas de las redes de relaciones sociales, es decir, no una integración unidireccional, sino mutua y global. Es hora, pues, de que analicemos las condiciones, los instrumentos, los programas que pueden hacer posible principios y prácticas de participación de los inmigrantes como sujetos, como parte activa, como protagonistas de este proceso de transformación social que debe venir guiado por la primacía de los derechos humanos, de la igualdad en esos derechos. Es en ese sentido como hablamos, claro, de condiciones, instrumentos y programas de la participación política. Cabría destacar tres aspectos: De un lado, el protagonismo de los propios inmigrantes y de los agentes públicos en la participación, lo que remite a un fenómeno de trascendental importancia, el movimiento asociativo, el de los propios inmigrantes y también y en relación con ellos, el de las asociaciones (ONGs) de solidaridad, ayuda y/o apoyo a los inmigrantes. De otro, lo que podríamos llamar la territorialización de la participación política de los inmigrantes, la dimensión local –municipal y autonómica- como contexto de partida del proceso gradual de participación política. En tercer lugar, es particularmente importante insistir en que, para que hablemos de participación política en serio, es necesario que se reconozca capacidad de decisión en la elaboración y diseño de políticas públicas locales, municipales, autonómicas y estatales: el modelo de instituciones consultivas o asesoras (foros, consejos consultivos) que puede servir en una primera etapa, parece hoy ya abiertamente insuficiente.

La participación es siempre un proceso, y además implica como mínimo negociación y las más de las veces conflictos que pueden llegar a sustanciarse en sede jurisdiccional o, al menos administrativa. En el caso

de la participación política de los inmigrantes no será de otro modo. Y hay que añadir que, pese a la vertiginosa rapidez con la que se está produciendo la transformación de España en un país de inmigración, los cambios que exige el reconocimiento de la participación política de los inmigrantes remiten a un proceso que implicará a varias generaciones.

Por lo demás, no es posible ignorar que las condiciones legales del proceso de participación no bastan de suyo. Las condiciones materiales de vida y de trabajo son decisivas a la hora de hacer posible proyectos de arraigo que permitan el desarrollo de mecanismos y cauces de participación en el espacio público y, sobre todo, que venzan la barrera del confinamiento, de la reducción al ámbito privado (a lo sumo, el laboral, en el que hay un primer paso de participación y presencia a través de la sindicación) en el que se encuentran buena parte de los inmigrantes residentes.

Aunque es verdad que la participación en el espacio público empieza en la dimensión vecinal y laboral: los barrios (las propias viviendas, las asociaciones de vecinos), las escuelas (las asociaciones de padres y madres, las AMPAS, porque la escuela es una institución que debe preparar y educar en la participación a todos los elementos de la comunidad escolar, a los estudiantes y a las familias) y los centros de trabajo (la afiliación y participación sindical) son los tres primeros escalones de participación, porque no hay que pensar sólo en redes formales e institucionales de participación. No se trata de incentivar sólo una vía propia de participación. La creación (y el apoyo) de asociaciones propias de inmigrantes no puede ser el único objetivo. Se trata de remover las barreras que dificultan que estos se integren en las diferentes manifestaciones del tejido asociativo y participativo, hasta incluir a las dos instituciones básicas: sindicatos y partidos. En ese sentido, resulta de la mayor importancia el análisis de la presencia, organización y

participación de los inmigrantes en las organizaciones y entidades –y redes- religiosas.

Quizá la cuestión más llamativa radica en el hecho de que los vecinos residentes de origen extracomunitario no sean ciudadanos de su municipio. Viven en él, cumplen sus leyes y pagan sus impuestos, pero no forman parte del grupo de iguales que definen con su voto el gobierno de la ciudad. Esto plantea, entre otras cuestiones y de forma muy aguda, el debate sobre el derecho al sufragio, activo y pasivo, en el orden municipal, como palanca para mover la condición de los derechos políticos y de participación de los inmigrantes vecinos pero no ciudadanos. Ante la negación del derecho de sufragio local, el principio de participación proclamado en los diferentes Planes municipales u otros documentos se ha concretado como participación social y cívica. Del conjunto de programas, líneas de trabajo y actuaciones que, bajo esa rubrica, desarrollan los Ayuntamientos cabe destacar dos tendencias comunes: la creación de consejos municipales específicos, de tipo consultivo, y el fomento del asociacionismo inmigrante.

En los últimos años, han aumentado el número de Consejos o Foros Municipales de Inmigración, Integración o Convivencia, organismos consultivos, de base asociativa y que reúnen a representantes de organizaciones de inmigrantes, de acogida y del consistorio, técnicos y políticos. Este tipo de organismos se inscriben en la política de fomento de la participación ciudadana y la ciudadanía local que, en la última década, ha adquirido una relevancia creciente en España. De hecho, desde hace años ya funcionan consejos de estas características para otros grupos de vecinos (jóvenes, mujeres, tercera edad). Los Consejos o Foros de Inmigración, que se rigen por la Ley de Bases de Régimen Local, tienen atribuidas una diversidad de funciones. Por un lado, se constituyen como un instrumento institucionalizado de participación de un grupo de

población determinado: los vecinos inmigrantes que, mediante los representantes de sus asociaciones, pueden plantear sus necesidades y problemas. Por otro lado, y al mismo tiempo, se trata de organismos de asesoramiento para la Corporación y de debate y coordinación entre los diferentes actores que intervienen en el proceso de inserción urbana de los nuevos vecinos (administración local, inmigrantes y sociedad civil). Con la excepción de algún Ayuntamiento pionero, como el de Barcelona, la experiencia práctica de este tipo de organismos es bastante corta y su incidencia real y práctica parece muy desigual entre unos municipios y otros. Se trata de organismos meramente consultivos cuya vitalidad y dinamismo dependen, de forma decisiva, de la voluntad política de la corporación y de los medios y recursos asignados. Con todo, la inmensa mayoría de los técnicos municipales tienen a realizar una valoración positiva de este tipo de consejos subrayando su carácter de instrumento de interlocución, diálogo y coordinación para el mejor desarrollo de las actuaciones municipales.

Cuando se habla de participación local, el fomento del asociacionismo inmigrante ha constituido otra línea de actuación desde las corporaciones locales, aunque llama la atención la diferencia entre la importancia proclamada del tema y los recursos y actuaciones más bien modestas que se han dedicado. Este fomento del asociacionismo se ha concretado como apoyo al surgimiento, consolidación y actividad de organizaciones de inmigrantes mediante formulas como la cesión de locales, subvención de algunas actividades y formas concretas de reconocimiento (la inclusión en el consejo municipal, participación en determinados programas, etc.). Por otro lado, tenemos una migración muy reciente que, como ha sucedido en otros países, privilegia el asociacionismo en organizaciones propias. Así, en una parte de nuestras ciudades han surgido en los últimos años un conjunto de asociaciones de

inmigrantes modestas, de ámbito local y con escasos recursos, en su inmensa mayoría, pero que cumplen importantes funciones para sus miembros y personas de sus colectivos de referencia. Hoy por hoy, estas asociaciones constituyen una realidad muy modesta, con una potencialidad de participación social poco desarrollada y cuya concreción práctica va a depender del arraigo y consolidación de estas organizaciones, de su relación con el tejido asociativo local y las instituciones de la ciudad de recepción.

Además de actuaciones específicas, como la creación de consejos municipales de inmigración y el fomento del asociacionismo, la cuestión de la participación de los vecinos inmigrantes se relaciona con otros aspectos del proceso de inserción. Así, por ejemplo, una parte importante de los técnicos municipales destacan cómo la posibilidad de participación de los nuevos vecinos y las características de ésta se encuentran determinadas por las condiciones legales, materiales y sociales de los inmigrantes. En este sentido, se subraya la repercusión negativa del importante número de vecinos inmigrantes indocumentados, una situación que hace muy difícil hablar de participación como un vecino más. Otro problema que se destaca son las dificultades de acceso a la vivienda, las deficiencias en términos de habitabilidad y hacinamiento que presentan muchas viviendas inmigrantes y las repercusiones negativas de esta situación, tanto para los propios inmigrantes como para las relaciones vecinales, dado que las deficiencias de la vivienda inmigrante constituye una base material que tiende a magnificar las tensiones y/o problemas que puedan darse. Dicho de otra forma, hablar de participación en el ámbito local implica plantearse también las condiciones sociales que hacen “viable” y “factible” dicha participación y que ésta sea, en la medida de lo posible, igualitaria y respetuosa con el diferente.

Por otro lado, se subraya el nexo de unión entre la participación de los vecinos inmigrantes y las políticas de convivencia y/o de ciudadanía, como orientaciones emergentes y de creciente influencia en la gestión local de la inmigración. Además de las actuaciones, instrumentos y programas de primera recepción y acogida que, lógicamente, deberían mantenerse mientras se mantienen los flujos, este tipo de políticas centra su atención en el desarrollo del proceso de inserción de los nuevos vecinos y en su participación cotidiana en la vida diaria de la ciudad. Las políticas de convivencia constituyen un conjunto de medidas de sensibilización, fomento de la educación cívica en referencia al uso de los espacios públicos y servicios y actuaciones de mediación intercultural, que persiguen prevenir conflictos, incidir en la mejora de las relaciones vecinales y las que se generan en parques y jardines, así como fomentar normas comunes de urbanidad y “acomodar” las especificidades que puedan presentarse. Otro aspecto de las políticas de ciudadanía afecta a los servicios públicos y se concreta como “ciudadanía de calidad”. Muchos servicios ubicados en barrios populares, particularmente centros de servicios sociales y colegios públicos, padecen las consecuencias de un aumento de la demanda con los mismos recursos generándose así dinámicas negativas entre vecinos de un origen u otro (de “competencia por recursos escasos” en algunos centros de servicios sociales o el “fenómeno huida” que afecta a colegios públicos con un alto número de alumnado inmigrante). Así la “ciudadanía de calidad”, que podemos identificar como calidad de los servicios públicos, pretende con un aumento de recursos y prestaciones evitar los problemas señalados. Otro aspecto común de estos planteamientos es que se presentan como la necesaria transición entre la etapa de las políticas de inmigración, de carácter específico, a otra etapa marcada por políticas de ciudadanía, de carácter más general, que se dirigen hacia el conjunto de la población

para conseguir una mejora de la convivencia, la participación y la responsabilidad de todos, y un compromiso cívico con la ciudad, en términos de implicación y de cohesión social.

En todo caso, parece evidente que la plena participación de los vecinos inmigrantes requiere medidas en los diversos planos: político, social y cívico. Así, el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en el ámbito local (a fortiori en el autonómico, el estatal, el europeo) continúa constituyendo una asignatura pendiente. La igualdad política en el ámbito local es un aspecto clave, una condición necesaria aunque no suficiente, para evitar una división vecinal, impulsar la participación e implicación con su entorno de los nuevos vecinos, facilitar la negociación de los necesarios ajustes entre todos los grupos de vecinos y fomentar, así, una cohesión social más igualitaria y respetuosa con la diferencia. En definitiva, para responder a la demanda de una nueva ciudadanía, adecuada a las exigencias de la democracia multicultural. Como evocaba al comienzo de esta reflexión, fue Tocqueville quien nos advirtió que “si los hombres han de seguir siendo civilizados o llegar a serlo, el arte de asociarse unos con otros debe crecer y mejorarse en la misma proporción en que se incremente la igualdad de condiciones”.