

INMIGRACION: EL TEST DE LA CIUDADANÍA

Javier de Lucas
Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política

Introducción

Los estudios sobre políticas de inmigración han rebasado hace tiempo el marco sectorial en el que parecían enclaustrados, acorde con la concepción de la inmigración (incluso de la extranjería) como cuestión marginal o periférica, como un "problema" que tiene su tratamiento adecuado en el ámbito doméstico de la policía de fronteras o, como mucho, en el de control de mercado de trabajo y mantenimiento del orden público.

La progresiva percepción de las nuevas características de los flujos migratorios y en primer lugar de su carácter estructural, de sus demandas y, desde luego, de los conflictos que comportan y los medios para gestionarlos, obliga a otra mirada sobre la inmigración. Esa mirada exige reconsiderar no pocas categorías de nuestro orden social, jurídico y político y, en particular, una sólo asoma tímidamente, pese a que, en opinión de muchos de nosotros, tiene un carácter decisivo. Me refiero, claro, a la cuestión de la ciudadanía, entendiendo por tal la condición de pertenencia, la cualidad de miembro de la comunidad política, que supone la titularidad de la soberanía y la atribución de derechos que van más allá de los derechos humanos fundamentales. O, como propone Marshall, la condición de quien es miembro pleno de la comunidad política (una condición para la que existen dos cauces, la pertenencia a la comunidad nacional y la presencia en el mercado, cauces que se revelan como factores de desigualdad).

La ciudadanía es un status formal, pero también un vínculo de identidad y sobre todo, un título de poder. Y la nueva realidad de los flujos migratorios pone en cuestión que los elementos que nos permiten definir quién y por qué es ciudadano y practicar así una discriminación justificada respecto a quienes no lo son, esté, de verdad, justificada, sea aceptable e incluso, simplemente, viable en un mundo en desplazamiento (Nair), marcado por un proyecto globalizador que dice superar las fronteras. Dicho de otra manera, el debate sobre la inmigración, como se viene insistiendo desde un sector aún minoritario, no puede ser minimizado, pero no porque constituya el gran riesgo, la gran amenaza para la subsistencia del modelo de democracias acomodadas del norte, sino porque es el "escenario" más claro en el que se dirime hoy la vieja cuestión de la democracia, del acceso y la distribución del poder, sobre todo por parte de quienes aparecen como diferentes o, para ser más exactos, para aquellos cuya presencia entre nosotros nos hace comprender que no hemos tomado en serio la condición de la diferencia, que es constitutiva de nuestra propia realidad social a la que aún queremos seguir viendo como homogénea.

En otras palabras, la realidad de los flujos migratorios nos enfrenta a la necesidad de transformar esa condición de ciudadanía que se ha convertido en un instrumento de exclusión (Walzer, Balibar), en un privilegio incompatible con la legitimidad democrática a cuyo núcleo pertenece la universalidad de los derechos humanos (Ferrajoli), para poder superar los efectos negativos del modelo de ciudadanía sobre el objetivo de integración política, de *empowerment* en términos igualitarios (Phillips). Transformar las diferencias entre contrato de ciudadanía y contrato de extranjería o de inmigración, para ser más precisos.

En estas páginas me propongo presentar -recordar- algunos argumentos que justifiquen por qué la revisión del estatuto de ciudadanía constituye un imperativo ineludible en términos de política de inmigración e incluso, más aún, en los de la democracia plural propia de sociedades que son y serán cada vez más multiculturales, entre otras razones, como consecuencia precisamente de los nuevos flujos migratorios. Pero quizá previamente debería tratar de explicar por qué no se considera así, por qué la opinión dominante no incluye la revisión de la ciudadanía como un ingrediente básico de la gestión de los flujos migratorios.

Por qué no se plantea el debate sobre la ciudadanía a propósito de la política de inmigración

Las razones por las que todavía hoy la ciudadanía no forma parte de esa agenda política en torno a la inmigración son sin duda complejas. A mi juicio, la más decisiva es el hecho de que la visión dominante acerca de la inmigración prima una concepción instrumental, funcional a su vez para una concepción monista de la política, arcaica pero muy arraigada, la propia del Estado nacional (y del sistema de mercado), que escinde el mundo en la dicotomía comunidad política nacional versus todo lo demás, ciudadanos (nosotros, los miembros de la comunidad nacional que lo somos por ello de la comunidad política) frente a extranjeros.

Insisto: la visión instrumental de la inmigración es un corolario de esa concepción política y por eso, *lógicamente*, no puede plantearse la cuestión de la ciudadanía como contenido de la política migratoria. Esta visión encierra la discusión relativa al modelo político de gestión de la inmigración en un debate acerca de los pros y contras de la "apertura" de nuestras sociedades a esos movimientos migratorios que nos tienen por destino, un debate reducido a un ámbito sectorial, el del mercado (que en tantos planteamientos suplanta a la sociedad) y aún más concretamente, el mercado de trabajo, en una especie de operación contable en la que inevitablemente se busca cómo asegurar el saldo positivo de un juego de oferta y demanda. Esa visión instrumental viene exigida por la ficción de que la presencia del extranjero, del inmigrante (y con ello su status jurídico y político, lo que podríamos llamar el "contrato de extranjería" en relación con el de ciudadanía) es provisional, parcial, superficial. Por tanto, que el mundo, jurídica y políticamente hablando, se divide en dos: los ciudadanos y los que no lo son. Es la visión exigida por una noción de comunidad política, como he propuesto alguna vez, presa del viejo molde de Procusto que identifica el *demos* como *ethnos* y a su vez presenta éste como homogéneo, sin fisuras, ajeno a lo plural. La conclusión inevitable es que la cuestión de la ciudadanía, por definición -por *naturaleza*- es ajena al debate de la inmigración, en la medida en que ésta no es

sino el escenario actual que adopta la vieja cuestión de la extranjería. El inmigrante no puede aspirar al contrato de ciudadanía, sino a otro contrato, provisional, parcial, transitorio y evidentemente inferior, el de extranjería/inmigración.

Que se trata de una visión instrumental lo prueba el carácter meramente coyuntural de los argumentos utilizados tanto por parte de quienes, a la búsqueda de ese saldo favorable, apuestan por una política de inmigración en la que priman los objetivos de control y rentabilidad interna, como por quienes, con idéntico propósito, abogan por una apertura de fronteras. El quid del balance se centra casi exclusivamente en la determinación del umbral de tolerancia de nuestros mercados y nuestras haciendas públicas (y sólo secundariamente de nuestras calles, escuelas y hospitales), ante la presencia de los inmigrantes. Por eso, la regla que rige el juego, en el fondo, es la misma: admitir lo que necesitamos. La inmigración es una cuestión de reposición, de reemplazamiento de lo que nos falta: Mano de obra en determinados sectores y períodos de tiempo, nacimientos que equilibren la desproporción de clases pasivas y población activa y nos ayuden a mantener la población que necesitamos para contar con una posición en la UE, por ejemplo. La consecuencia es una discusión que atiende exclusivamente a los límites, o, para ser más exactos, al criterio que permita establecer el cupo exacto de inmigrantes que cubran esas necesidades (laboral y/o demográfica).

Casi como en el viejo dicho, podríamos concluir que la diferencia es la misma de la típica caracterización del optimista y el pesimista ante la botella de vino: medio vacía ya, o medio llena aún. Para reconocer los matices, habría que añadir que, en un caso, los esfuerzos se centran en evitar el desbordamiento, en contener la amenaza de "barca llena", sobre todo ante el pavor que ocasiona el mítico "efecto llamada" que provocarían las *irresponsables* políticas aperturistas. Por eso, el modelo de inmigración acorde con este planteamiento es el de establecimiento de cupos de trabajadores, según la concepción de inmigración de ida y vuelta. El inmigrante que *se desea* (y subrayo que la óptica es esa, unilateral: nuestra visión de la inmigración en la que el otro, sus necesidades, sus proyectos, no cuentan salvo que coincidan con lo que nosotros buscamos y en la que el otro es sobre todo *otro* homogéneo, *el* inmigrante, ignorando la diversidad y complejidad de los individuos y de los grupos humanos que inmigran, que es, como mínimo, tan importante como la nuestra) es la generalización del modelo del trabajo de temporada o, como mucho, del viejo modelo alemán del *gastarbeiter*. Eso se completa, coherentemente, con una obsesión securitaria para evitar el desbordamiento, para garantizar que sólo recibiremos aquellos que "necesitamos". De ahí, insisto, el que se presente como única respuesta o solución el modelo de cuotas o contingentes y la obsesión por protegerse de cualquier otra forma de inmigración (en primer lugar, el reagrupamiento familiar, pero también la inmigración por razones "humanitarias" y, sobre todo, la inmigración que viene precisamente en busca de trabajo y no con el contrato de trabajo bajo el brazo).

En el otro, en cambio, se sostiene que necesitamos muchos más inmigrantes, porque los empleos que ocupan no son cubiertos por los nacionales, o porque la baja tasa de natalidad vacía el contingente de población activa y hace insostenible el modelo de pensiones. Se apuesta así por una política más flexible en los cupos o incluso por una presencia estable de los inmigrantes entre nosotros, con acentos humanitarios e inequívocamente paternalistas, que no ocultan el mantenimiento de la vieja concepción de la política a la que me he referido. Ahora se

trata de "tratarlos bien", de respetar los derechos que tienen como seres humanos (un enorme gesto de progresía este de tomar en serio lo que venimos proclamando como obvio), incluso de reconocerles algunos derechos en los mismos términos de los ciudadanos, pero, por supuesto, *dentro de un orden*: porque si reconocemos que pueden tener los mismos derechos que los ciudadanos plenos, ¿cómo vamos a mantener la distinción?

A mi juicio, la cuestión de fondo es ésta: mientras la política de inmigración gire en torno a un cálculo unilateral, a lo más que puede aspirar el inmigrante es a ser admitido entre nosotros como un trabajador, asimilado a las condiciones de los trabajadores indígenas, de los nacionales. Su horizonte es, en el mejor de los casos, romper con la doctrina de la "preferencia nacional" que permite una discriminación supuestamente *justificada* en el status de los trabajadores según su origen. Pero en realidad nunca llega a alcanzar el lugar de los trabajadores nacionales, casi como en el viejo apólogo de aquiles y la tortuga: lo que le concedemos al inmigrante como trabajador es lo que hace más de cincuenta años arrancaron los movimientos sindicales, no lo que les reconocemos hoy. El inmigrante arrastra el estigma de haber nacido mal, a destiempo, en el lado malo de la geografía. Por eso lo que nunca se plantea es la verdadera integración, la que corresponde a quien no vive entre nosotros provisionalmente, parcialmente, sino a quien quiere ser uno de los nuestros, sólo que de un nosotros plural.

Porque esta es la lección o, mejor, el desafío de la inmigración: la lógica, la coherencia de los nuevos flujos migratorios obliga a plantear como una secuencia -sin solución de continuidad aunque con los controles que sea razonable exigir- como reza un trabajo del colectivo IOE, el hilo que une las condiciones de inmigrantes, trabajadores, ciudadanos. Para los inmigrantes, como para los trabajadores hace un siglo, la única oportunidad de acceder a la condición de miembro de la comunidad política es la de convertirse en trabajadores equiparables a los nacionales. Para ser más exactos, en un tipo de trabajadores, pues los que realizan su actividad de modo precario, o en sectores ajenos al mercado de trabajo formal, no gozarán siquiera de esa oportunidad. El problema es, de un lado, la carrera de obstáculos que separa al inmigrante de la condición de trabajador inmigrante y, después, de la de trabajador. El problema, aún más, es que ni siquiera cuando se accede a esa condición de trabajador se tiene la llave de acceso a la ciudadanía.

La realidad de la inmigración exige un nuevo concepto de ciudadanía, inclusiva y plural. Ciudadanía europea e inmigración.

Explicar en qué condiciones y con qué contenido puede hablarse de un modelo de ciudadanía que permita la inclusión de los inmigrantes desborda las posibilidades de estas páginas y a buen seguro, mi capacidad. Probablemente exigiría un debate a fondo sobre el modelo de ciudadanía diferenciada como propuesta más apta para albergar esa nueva ciudadanía, inclusiva y parcial. Me limitaré a apuntar algunos elementos, inspirados ampliamente en los trabajos de Ferrajoli, Balibar y Castoriadis sobre las insuficiencias del modelo monista de ciudadanía, pero también en los análisis de Taylor y Walzer sobre ciudadanía e inclusión. Y apuntaré algunas propuestas que, paradójicamente, traen su fuerza del aún balbuciente proceso europeo.

La primera condición es el abandono de la visión instrumental de la inmigración y, con ello, el reconocimiento de que la representación del mundo que permite seguir planteando la presencia de los inmigrantes como un factor ajeno y secundario respecto al vínculo social y al contrato de ciudadanía es insostenible. Reconocer la diversidad y complejidad de la inmigración, su carácter estructural y global, obliga a revisar la simplista dicotomía que permitía considerar la ciudadanía como un coto vedado para quienes no son originarios de la comunidad estatal-nacional ni pueden llegar a serlo porque sólo interesan en su función de productores o, para ser más exactos, como mercancías. Sólo como tales pueden superar las fronteras, pero eso quiere decir que su presencia entre nosotros no alcanza la plenitud de su condición como seres humanos, menos aún como agentes del espacio público.

La segunda, que la necesaria transformación del modelo excluyente y monista de ciudadanía en uno plural e inclusivo, pasa por una redefinición del proceso de integración y del vínculo de ciudadanía. Respecto a lo primero, como he avanzado en otros trabajos, creo que es importante insistir en que el proceso de integración no puede ser visto sólo ni aun primordialmente como el mágico resultado de políticas de interculturalidad, tolerancia y pluralismo, unidas a medidas concretas en los factores básicos de integración: escuela, vivienda y trabajo. Eso es imprescindible (con los matices que se quiera), pero no es suficiente e incluso puede constituir una mera coartada si no hay pasos claros en el primer terreno de la integración, la igualdad en los derechos. Es preciso dejar muy claro qué derechos son derechos de todos, ergo de los inmigrantes también: derechos civiles, claro, pero también derechos sociales, económicos y culturales y derechos políticos como trataré de señalar. La cuestión es precisar cuáles y por qué entre los derechos que constituyen el triple contenido de la ciudadanía, es decir, las libertades negativas o seguridad jurídica -la garantía del Estado de Derecho-, los derechos sociales -la garantía del Estado de bienestar- y los derechos políticos que hagan real la comunidad libre de iguales -la garantía del Estado democrático-, pueden ser extendidos en el nuevo contrato de ciudadanía a los residentes.

Respecto al acceso a la ciudadanía, el paso más claro es la necesidad de transferir el vínculo de ciudadanía desde la nacionalidad (también en el sentido de la identidad cultural) a la residencia, y no necesariamente en los términos de la obtención de la residencia permanente como nueva llave de la ciudadanía (aunque fuese de una ciudadanía parcial, siempre que ésta no sea entendida como un status definitivo, sino provisional), sino de forma gradual. Trataré de explicarlo más concretamente.

Creo que hay elementos positivos en la aparente inflexión que se observa en la política europea (más que en las legislaciones nacionales y, desde luego, más que en la española) a partir de varios elementos: las posibilidades (ciertamente ambiguas todavía, pues de momento parece afirmarse la prioridad policial) que ofrece la definición de la política de inmigración como parte del primer pilar, de acuerdo con el Título IV del Tratado de Amsterdam; las recomendaciones de Tampere de octubre de 1999 (en la medida en que la exigencia de "trato justo" a los nacionales de terceros países incorpora la recomendación de asimilación en el reconocimiento de derechos -se habla de situación "comparable" a los ciudadanos de la UE, es decir, todavía no se habla de equiparación-, y se reconoce que el respeto a la diferencia cultural es básico); la comunicación 757 de 22 de noviembre de 2000 de la Comisión Europea en la que se perfilan los

elementos de una "nueva política de inmigración europea", finalmente, los derechos enunciados en la Carta de derechos (proclamada en la cumbre de Niza de 2000, aunque lamentablemente no incorporada a los tratados constitutivos de la UE) que podrían contribuir a abrir la posibilidad de reformular el artículo 8 del TUE de 1992 en el que se define la ciudadanía de la UE (modificado por los artículos 17 y siguientes del Tratado de Amsterdam), en especial capítulos 3 -igualdad- respecto a los artículos 12 y 13 del Tratado de Amsterdam (principios de igualdad y no discriminación) y 5 -ciudadanía-, en relación con los artículos 17 a 21 del mismo Tratado.

Entre todos esos elementos, que no puedo analizar ahora, considero positivos sobre todo dos propuestas que podrían desarrollarse y permitir avanzar en la transformación de la ciudadanía que acabo de recordar.

En primer lugar, la constatación de que la circularidad entre permiso de residencia y trabajo concurre como factor negativo pues contribuye a levantar una barrera casi infranqueable desde el punto de vista del proceso de integración. El primer problema del acceso a la ciudadanía desde la inmigración es simplemente llegar, entrar legalmente, y la circularidad en cuestión (junto con la existencia de economía sumergida) es la razón fundamental de que se opte por una vía clandestina o ilegal de acceso. Es preciso dar carta de legalidad a la inmigración que viene a buscar trabajo, mediante visados con este propósito y permisos de residencia que acojan a los inmigrantes que tratan de conseguir ese objetivo. Y, desde luego, esa situación de residente inicial, a la búsqueda de trabajo, debe llevar aparejado un status de seguridad, de garantía en los derechos que le corresponden.

En segundo término, la idea de ciudadanía cívica que se enuncia tímidamente debe ser desarrollada. Esa ciudadanía cívica debe comenzar por el reconocimiento de que el residente (aunque sea sólo residente temporal y no definitivo o permanente) en la medida en que paga impuestos y contribuye con su trabajo y con sus impuestos, con su presencia como vecino y no sólo como trabajador a la construcción de la comunidad política, comenzando por la primera, la ciudad, tiene derecho a participar al menos en ese nivel. El derecho de ciudadanía cívica en este primer ámbito no puede ser una aspiración que se otorga sólo al inmigrante que alcanza finalmente el status de residente permanente. Si no, seguimos manteniendo status de esclavitud o, al menos, de infraciudadanía. Por supuesto que eso no es el objetivo a largo plazo. Al contrario, en mi opinión, el residente permanente (y es cada vez más inaplazable la demanda de homogeneizar esa condición en el ámbito europeo), quien alcance esa condición por el transcurso de un período razonable de tiempo y la voluntad manifiesta de integración en un Estado miembro, debería poder disfrutar de la condición de tal en todo el espacio de la UE, y entre los elementos de ese status debiera entrar no sólo la equiparación en derechos como la libre circulación, sino también en el derecho al sufragio municipal y europeo.