

## **ELEMENTOS PARA UN ENFOQUE EUROPEO DE LA INMIGRACIÓN Y LA CIUDADANÍA**

**Incluimos un detallado informe, desarrollado por tres expertos de la Fundación CIDOB, referido a la inmigración y la ciudadanía en el contexto europeo. La inmigración es una realidad incuestionable en la Unión Europea, y no siempre se trata de manera adecuada. Con excesiva frecuencia se contempla a los inmigrantes como mano de obra temporal. Difícilmente se les reconocen sus derechos básicos. Su posible residencia se vincula únicamente a la obtención de un permiso de trabajo. Los derechos y deberes implícitos en la ciudadanía, difícilmente tienen reflejo entre los inmigrantes.**

---

## ELEMENTOS PARA UN ENFOQUE EUROPEO DE LA INMIGRACIÓN Y LA CIUDADANÍA

- GESTIÓN DE LA MULTICULTURALIDAD EN ESPAÑA: UN ANÁLISIS CONTEXTUAL PARA DEFINIR UN ENFOQUE EUROPEO DE LA INMIGRACIÓN
- UN MODELO ALTERNATIVO DE CIUDADANÍA E INMIGRACIÓN
- LA CONSTRUCCIÓN DE UN PROYECTO DE CIUDADANÍA ABIERTA A LOS INMIGRANTES
- RELATORÍA

# GESTIÓN DE LA MULTICULTURALIDAD EN ESPAÑA: UN ANÁLISIS CONTEXTUAL PARA DEFINIR UN ENFOQUE EUROPEO DE LA INMIGRACIÓN<sup>1</sup>

---

**Ricard Zapata**

*Profesor titular de Ciencias Políticas,  
Universitat Pompeu Fabra de Barcelona*

## Preliminares

Desde la Cumbre de Tampere (1999) la UE está en un proceso de construcción de un **enfoque** para gestionar la inmigración. En este marco, se está dando por supuesto la misma noción de "enfoque" sin plantearse directamente el procedimiento más adecuado para discutir su contenido y sus límites. Uno de los objetivos de mi intervención será defender una metodología concreta para discutir dicho enfoque. O bien se puede hacer desde instancias gubernamentales, sabiendo que la lógica que tienen es la de la estabilidad y la seguridad, o bien hacerlo de forma *contextual*, intentando determinar cuáles son los temas conflictivos que se producen en la sociedad, independientemente de la interpretación estatal. Este *enfoque contextual* es el que producirá la mayoría de los argumentos de mi intervención. De acuerdo con los objetivos de este primer seminario *Inmigración y Europa: España en la construcción de una política europea de inmigración*, nuestro propósito es inferir los grandes ejes que caracterizan el proceso de multiculturalidad en España y que, por tanto, debería ser considerado en el momento de conformar el enfoque europeo.

En otros términos, un *enfoque europeo sobre la inmigración* ni debe ser distante de los conflictos reales que se producen en cada país, ni debe tener otros objetivos que no sean los que caracterizan los diferentes estados miembros. Para precisar mejor mi argumentación, es importante diferenciar bien lo que en la jerga europea se denomina "interés común" e "interés comunitario". Los temas de *interés común* son aquellos que afectan a todos los estados, pero donde todos los estados siguen manteniendo su poder de decisión. Son los intereses propios del segundo y del tercer pilar, los que animan los procesos de intergubernabilidad. Para llegar a un acuerdo sobre estos temas de *interés común*, la unanimidad es la que rige su contenido.

En contraste, los temas de *interés comunitario* son aquéllos que han pasado a ser mayoritariamente decididos por la propia Unión. Son intereses de la Unión y no de los estados. Esto significa que es la Unión, y

1. Este capítulo se basa en la transcripción oral de la ponencia presentada. Se ha completado información con algunas partes de dos libros en prensa: R. Zapata-Barrero (2004a, 2004b).

no los estados, la que tiene los mecanismos de su gestión y la que decide y luego recomienda y obliga a los estados a desarrollar dichas políticas, aunque vaya en contra del interés del propio Estado. Es, de alguna manera, la restricción que debe aceptar el Estado por el hecho de pertenecer a la Unión.

Desde esta perspectiva, al hablar de un *proceso de construcción de un enfoque europeo sobre la inmigración*, lo que estamos discutiendo es el proceso mediante el cual se pasa de un tratamiento de la inmigración como *interés común de los estados* (en el sentido de *interés coincidente de todos los estados, pero que siguen teniendo la gestión política*), a un tratamiento como *interés comunitario* (en el sentido de *interés de la Unión*, aunque no coincida literalmente con el interés de todos los estados).

Teniendo en cuenta estas premisas, podemos ir al siguiente paso de la argumentación. ¿Cómo conformar este enfoque europeo, el *interés de la Unión* en el tratamiento de la inmigración? Si hemos seguido bien el razonamiento, como restricción metodológica, la construcción de este enfoque europeo debe tener como mínimo elementos que den respuesta a los problemas *reales* que tiene la sociedad en cada uno de los estados.

Dedicaré el resto de mi ponencia a señalar, para dar sentido al título de la Jornada, que indica una dirección concreta, cuáles son los principales temas que caracterizan a España y que podrían aportar elementos para conformar *un enfoque europeo* de la inmigración. Articularemos esta ponencia planteándonos tres grandes ejes de discusión:

1. ¿En qué momento del proceso de la gestión de la inmigración estamos? ¿Cómo se está incluyendo e interpretando el tema de la inmigración? Contexto demográfico, social y político.
2. ¿Cuáles son las principales dificultades que presenta el proceso de multiculturalidad en España?
3. ¿Cuáles son los principales desafíos (actuales o potenciales) que conforman la problemática en España?

### **¿En qué momento del proceso de la gestión de la inmigración estamos? ¿Cómo se está incluyendo e interpretando el tema de la inmigración? Contexto demográfico, social y político**

Es evidente la "presencia de la inmigración" en las agendas social y política. España ya empieza a ser autoconsciente de que su sociedad futura será multicultural y compuesta también de inmigrantes y de españoles de origen inmigrante. Existen tres argumentos que caracterizan el momento en el que nos encontramos y nos ayuda a situar el marco de nuestra discusión:

1. A partir del año 2000 se produce en España un cambio cualitativo importante: la inmigración pasa de ser considerada un asunto técnico y administrativo a ser un asunto político y social. El paso de los noventa a la década del 2000 puede ser descrito como el paso de una fase de ges-

tión de la inmigración en manos de la administración con un poder de arbitrariedad y discrecionalidad sin precedentes, a una nueva etapa de *innovación política e institucional*.

2. En esta etapa se inicia un *proceso de definición de un marco institucional* para acomodar a los inmigrantes y a los ciudadanos a las nuevas situaciones que resultan del proceso de multiculturalidad. En concreto, nos encontramos en los inicios de este período, en la fase de identificación y definición de los principales temas para conformar un marco institucional.

3. Existen varios indicadores estructurales que nos ofrecen información sobre cómo se está desarrollando este proceso en España, que nos permiten identificar el momento en el que nos encontramos y las tendencias que existen hacia el futuro: indicadores del contexto demográfico, social, político e institucional.

El análisis del contexto demográfico, social y político muestra que desde el año 2000, la inmigración ha entrado a formar parte de nuestra conciencia colectiva. El *contexto demográfico* confirma que la presencia de inmigrantes en nuestro país es una realidad creciente y que los flujos de inmigrantes es un hecho estructural. Estamos en un proceso de creación de una realidad demográfica muy diferente a la que tuvimos en el siglo XX. A principios del siglo XXI el aumento, en algunos casos geométrico, de inmigrantes en nuestras ciudades y comunidades autónomas muestra que la sociedad del futuro será irreversiblemente multicultural. Nadie se atrevería a predecir que nuestra sociedad española será hispana e ibérica dentro de treinta años. ¿Cómo se está incluyendo e interpretando este proceso en la sociedad y la política?

La política de extranjería del Gobierno español durante estos últimos años ha intentado controlar los flujos migratorios mediante el endurecimiento de la Ley de Extranjería y las restricciones aplicadas a los procesos de regularización. Pero las cifras son claras. La inmigración tanto regular como irregular aumenta. *La inmigración es una realidad demográfica consolidada*. Los flujos migratorios no son un hecho natural en España (¿lo es en algún país de la UE?) sino que responde a motivaciones políticas. Aunque mediante el endurecimiento de la legislación y las políticas de inmigración, centradas en el control y cierre de fronteras, se intente frenar los flujos, el proceso de aumento es una realidad políticamente imparable. Esto nos muestra que uno de los motivos por los que se reformó la Ley de Extranjería en el año 2001, dando lugar a la Ley 8/2000, para hacer frente al "efecto llamada" de la anterior Ley 4/2000, no sólo no tiene un argumento demográfico válido, sino que queda categóricamente invalidado. El año 2001 es el momento donde la variación del total de inmigrantes es mayor, con un 23,82% de crecimiento (R. Zapata-Barrero, 2003a).

En el año 2000 también se consolida la proporción de inmigrantes no comunitarios, cuya diferencia respecto a los comunitarios es mayor que en los años anteriores. En el año 2001 se registra un 70,5% de no comunitarios frente a un 29,3% de comunitarios. La tendencia se presenta también como irreversible. Asimismo, al hablar de inmigración como resultado de un proceso, es importante situarla en un contexto de globalización económica. Desde esta perspectiva observamos que la

inmigración procedente de países en vías de desarrollo no sólo es mayor, sino que el aumento es también irreversible. En el año 2001 esta cifra se sitúa en un 63% del total.

Si tenemos en cuenta las nacionalidades predominantes, una primera información que en principio podría servir de contraargumento es que entre las primeras aparecen muchos países comunitarios. Es un hecho que entre las diez nacionalidades más numerosas todavía hay cinco europeas (por orden, Gran Bretaña, Alemania, Portugal, Francia, Italia). Seguramente España será un país plenamente de inmigración cuando entre las diez primeras nacionalidades no haya ninguna de comunitaria ni de países desarrollados. Si bien en el 2001 Marruecos es el país que generaba el contingente más numeroso, ya se percibía como la tendencia se ralentizaba y aumentaban de una forma muy creciente las nacionalidades procedentes de Latinoamérica, hasta llegar a ser las más numerosas en el 2003, especialmente ecuatorianos y colombianos. Sin lugar a dudas este aumento no responde sólo a variables sociales y económicas de las situaciones de los países emisores, sino más bien a las políticas de cupos del Gobierno y los convenios bilaterales, que fomentan la *selección en origen*. La pregunta ¿cuántos entran? está limitada en su respuesta por la pregunta ¿quiénes queremos que entren? El uso y abuso de argumentos demográficos para defender lo positivo o criticar lo negativo del proceso forma parte de una lógica utilitarista que debe rechazarse, puesto que genera más tensión que soluciones. Asimismo, la explicación de la gestión de flujos no puede separarse de la política. Es un asunto político el hecho de que aumenten con tanta claridad países procedentes de Latinoamérica (hispanohablantes) o procedentes de Rumania, Polonia o Bulgaria (países de religión cristiana), la gestión de los flujos cada vez tiene con más nitidez no sólo una dimensión política (no neutra) sino que además nos sugiere elementos de hispanidad, o de *nueva hispanidad* que debe hacernos reflexionar, sobre todo desde comunidades autónomas con tradición de inmigración como Cataluña, donde la lengua española no necesariamente debe ser considerada como un criterio válido de selección y de integración.

Si bien, la dimensión demográfica es un indicador claro que confirma que estamos ante un proceso irreversible con tendencias consolidadas a partir del 2000, interesa ahora analizar no sólo si ha entrado en las agendas sociales y políticas, sino *cómo* lo está haciendo y *qué interpretaciones* están prevaleciendo. En el año 2000 se produce un aumento desmedido de las noticias sobre inmigración en la prensa. El Gobierno incluye de forma regular el tema en las encuestas del CIS. Existe una clara relación entre el carácter de las noticias que más aparecen en la prensa (principalmente negativas) y los resultados de los barómetros del CIS que sitúan a la inmigración dentro de las diez primeras preocupaciones de los españoles. Es un hecho que en este tema, los medios no sólo describen hechos, sino que generan su interpretación hasta llegar a producir la opinión pública y moldear nuestras conciencias colectivas. La mayoría de las noticias de los medios de comunicación han contribuido a que en los inicios del proceso en España, la inmigración se aborde básicamente desde un punto de vista jurídico, con un lenguaje de la seguridad, centrando la atención especialmente en el nivel de entrada de inmigrantes. Los temas de coexistencia y de discriminación también aparecen, pero en un lugar muy secundario. ¿Qué sabe la ciudadanía de

las tareas que efectúan las asociaciones de inmigrantes y demás colectivos sociales? Estas preocupaciones y percepciones iniciales quedan reflejadas en el tipo de preguntas que plantea el Gobierno en los barómetros del CIS. Este tipo de preguntas, así como el tipo de noticias e imágenes que llega a la ciudadanía, explica no sólo que se considere a la inmigración como uno de los temas que más preocupa a la sociedad, sino que le preocupe, no por motivos humanitarios y de vulneración de principios básicos y de derechos, sino por razones de seguridad propia, porque interrumpe o altera su cotidianidad y afecta su cualidad de vida. No es una preocupación que exprese desorientación por falta de respuestas a preguntas que suscita la presencia de inmigrantes, sino una preocupación eminentemente utilitarista, que problematiza el tema de la inmigración en términos de efectos ("interferencias") sobre la realización de nuestras expectativas de vida, especialmente la de los ciudadanos que coinciden en el mismo espacio urbano y laboral.

Quedan en segundo plano, sin un tratamiento profundo mediático ni social, cuestiones también relacionadas con políticas de acomodación y de gestión del proceso: la carencia de derechos políticos de inmigrantes que llevan años residiendo en el Estado; la situación de los inmigrantes en situación irregular con órdenes de expulsión no ejecutada; la precariedad laboral de los inmigrantes, los problemas de vivienda, las concentraciones comunitarias en las escuelas, barrios y sectores laborales, etc.

Por la extensión y la fuerza de los conflictos acontecidos estos últimos años, por sus repercusiones sociales y políticas, podemos afirmar que la entrada de la inmigración en la agenda social también ha sido muy brusca y negativa: los sucesos de El Ejido, de Can Anglada, de Lorca, los encierros en las iglesias de Barcelona, las declaraciones políticas de personas públicas y políticos relevantes (recordemos las declaraciones del entonces presidente del Foro de Integración, M. Azurmendi, criminalizando la multiculturalidad; o el *affaire* de H. Barrera, líder histórico de ERC, pronunciando en su libro autobiográfico sentencias cuanto menos interpretables de un racismo xenófobo), las constantes concentraciones de inmigrantes en espacios urbanos, los rechazos de la población por la construcción de mezquitas en diversos puntos de nuestra geografía (Premià de Mar, Reus, etc.); Aunque inciden en dimensiones diferentes, todos indican la ausencia de un marco de referencia sobre el cual se deben apoyar los principios directores de políticas. Estos acontecimientos suscitan preguntas como, por ejemplo, ¿qué modelo de sociedad, que acomode a los inmigrantes y ciudadanos, deseamos construir?, ¿qué queremos evitar y qué podemos potenciar?, ¿dónde trazamos los límites democráticos y liberales de las intervenciones políticas? El análisis de estos acontecimientos nos muestra que los grandes temas que suscitan el proceso están todos relacionados con derechos humanos, con lógicas socioeconómicas y culturales. Si nos pidieran categorías que describan cómo se interpretan estos hechos sociales, se incluirían sin duda en la lista como prioritarios los siguientes: racismo y xenofobia, segregación urbana, defensa y protección colectivas, desconfianza, exclusión social, explotación laboral, inseguridad y orden público, desigualdad socioeconómica.

El *debate político* sobre la inmigración es básicamente un debate mediático. Las discusiones parlamentarias reproducen los temas prioritarios que existen en los medios de comunicación. La forma de abordar el pro-

ceso de creación de una sociedad de inmigración en España responde a lenguajes similares en los informes de los defensores del pueblo y en los diferentes parlamentos.

Desde el punto de vista de los informes de los defensores del pueblo, los temas que en mayor medida suscitan quejas de la población son los que hacen referencia a aspectos jurídicos y de seguridad. Que predominen estos temas no significa que la figura del defensor los identifique como indicadores del proceso, sino que muchas quejas derivan de la política y gestión en estos campos, y por esta razón se expresa una preocupación. Respecto a los temas de seguridad es necesaria una reflexión. Expresan situaciones derivadas de la legislación y la gestión de la extranjería desde el punto de vista legal y de elaboración de las políticas. Son sobre todo problemas de entrada y expulsiones, y la reclamación de regularización por parte de inmigrantes en situación administrativa irregular. Los temas de seguridad van en aumento año tras año. También son temas de vulneración del marco legal, como es el caso de los centros de internamiento y las huelgas de hambre. Desde el punto de vista de la Administración pública se concentran los temas referentes a la gestión de permisos, a la arbitrariedad y a los procesos de regularización de una forma bastante constante en los tres informes.

Los *debates parlamentarios* siguen la misma línea: se centran en temas jurídicos (relativos a la legislación y a la regularización) y de seguridad (referentes principalmente a las fronteras, las expulsiones, los inmigrantes que no tienen regularizada su situación administrativa, etc.). El análisis de las discusiones del Pleno y de las comisiones parlamentarias durante el 2000-2001 muestra que de los principales temas tratados por los grupos parlamentarios tienen más peso los jurídicos (representan el 39,7% del total), seguidos de los de seguridad (alcanzan el 28,6%), temas de Administración pública (14,3%), y ya muy lejos, temas sectoriales (8%) y de coexistencia y de relaciones exteriores (un 4,7% cada uno) (R. Zapata-Barrero, 2004b).

El *contexto político* también reproduce un lenguaje fundamentalmente jurídico y de seguridad. Este hecho tomado como indicador confirma el momento en que se encuentra el proceso de creación de un marco institucional para acomodar a los inmigrantes y a los ciudadanos en España. Nos encontramos en una primera fase en la que sólo preocupa la regularización de flujos y, por tanto, se dejan en segundo término las políticas de coexistencia. Un indicador que corrobora este mismo argumento es que la mayoría de debates en el Gobierno central tienen lugar en el seno de la Comisión de Justicia e Interior y no en comisiones sectoriales como debería ser la preocupación si no fuera predominantemente de seguridad.

Dejando de lado las comisiones que tratan el tema y centrándonos en los sectores propiamente, tanto en la institución de los defensores del pueblo como en los diferentes parlamentos analizados, la percepción sectorial del proceso es casi nula, o al menos, muy discreta y de segundo plano. Llama la atención, por ejemplo, que la sanidad no aparezca en los informes, ni la vivienda en los debates. Un posible argumento es que pueden ser considerados como temas de competencia local. Pero en este caso, tampoco existen debates sobre las competencias y los recursos que tienen los gobiernos locales ni el papel que deben jugar.



En definitiva, el debate social y político se hace sobre todo utilizando más un lenguaje de los derechos y de la seguridad que un lenguaje de la discriminación y de la igualdad, muestra más síntomas de primeras reacciones ante un proceso que se ha consolidado que de *rutinización de sus tareas*, por hablar en términos *weberianos* para definir una institución. Pocas discusiones de políticas pro-activas. Las únicas discusiones sobre políticas son re-activas. Una de las fuentes generadoras de este debate no es tanto la realidad, sino el tratamiento y la percepción que expresa el Gobierno. Por el momento los actores sociales están mostrando mucha desorientación. El único que parece tenerlo claro es el partido en el Gobierno, el PP. Parece como si la claridad del discurso esté vinculada al control de fronteras, y a las restricciones que deben tener los inmigrantes. La Administración central es la que, en gran medida, marca los términos del debate. Esto es así, por un lado, porque es quien define las pautas de las políticas, concentrada en casi su totalidad en el control de flujos y de entrada dejando en un segundo plano otras políticas de gestión del proceso relacionadas con la coexistencia. Insisto en que el marco legal no impide que los inmigrantes entren, sino que crea inmigrantes en situación irregular, "sin derechos". El marco legal genera trabajo: el de las mafias. Esta combinación entre la atracción del mercado y las políticas de restricción, es lo que crea irregulares. La irregularidad es síntoma de una incoherencia de nuestras legislaciones y políticas. Síntoma de que las restricciones que imponemos vulneran nuestros valores. No es tanto la irregularidad lo que debe preocupar, sino que ésta se torne permanente y que, por lo tanto, no deje al inmigrante ningún espacio para tener una vida legal. En este caso se confunde el hecho de vivir en la ilegalidad y en la delincuencia.

El contexto demográfico, social y político son una fuente de información cuyo análisis nos muestra las dificultades estructurales que existen en el proceso de definición de un marco institucional para acomodar a la inmigración y a la ciudadanía. Veamos ahora cuáles son las principales dificultades que presenta este proceso en España.

### **¿Cuáles son las principales dificultades que presenta el proceso de multiculturalidad en España?**

Existen numerosas dificultades; unas tienen un carácter más estructural que otras. Todas están interconectadas y se retroalimentan en un sistema cerrado, creando una sensación de círculo vicioso. Destacamos, en primer lugar, y quizás una de las más importantes, la pervivencia de una concepción utilitarista como marco de referencia para dar sentido a las diversas interpretaciones del proceso (R. Zapata-Barrero, 2002b). La mayoría de los argumentos que se forman para construir discursos en torno a la inmigración y legitimar políticas son de esta índole. El inmigrante como un recurso y no como una finalidad. El criterio último que sirve de finalidad para este recurso siempre es nuestra sociedad, la calidad de vida y la posibilidad de cubrir las expectativas del ciudadano. Este lenguaje instrumental muestra una segunda dificultad: la de aceptar que estamos ante un proceso global, histórico y político irreversible. En este marco, no se trata de construir discursos sobre si estamos a favor o en contra del proceso, sino de *cómo gestionarlo*.

En tercer lugar, el hecho de que se perciba el proceso en términos de conflicto contra valores de la democracia y liberalismo. De lo que se trata es de dar la vuelta al argumento, o "de poner el argumento de pie y no cabeza abajo": el tema es que las restricciones y políticas que destinamos para gestionar el proceso contradicen nuestros valores de la democracia y del liberalismo. La regla de oro que nos hemos autoimpuesto desde la Ilustración es la de haber construido una sociedad cuyas restricciones necesarias que impone a su población para generar estabilidad y cohesión no pueden contradecir los principios de la democracia y del liberalismo. Esta regla básica se está vulnerando al tratar el proceso como conflicto. Como si los inmigrantes fueran portadores de valores antidemocráticos. Lo antidemocrático es más bien la forma en que se está gestionando el proceso.

En cuarto lugar, la dificultad de construir discursos políticos. Es cierto que los políticos deben enfrentarse a este proceso teniendo que *gestionar una doble presión*: la de los inmigrantes y las evidentes vulneraciones de derechos, y la de los ciudadanos que ven como la presencia de inmigrantes tiene un efecto sobre sus espacios tradicionales de acción y sistema de beneficios sociales. La gestión de esta doble presión es uno de los temas que más preocupa al decisor político. En quinto lugar, y si nos fijamos ahora en la red asociativa de inmigrantes existente, tienen al menos dos "asignaturas pendientes". Por un lado, que se constituyan en *movimiento social*. Esto significa que tengan como orientación no sólo a los inmigrantes y a las administraciones, sino a los mismos partidos políticos. Este paso del asociacionismo inmigrante con tareas de asistencia y como proveedores de información en los consejos y otros canales de participación, al *movimiento social*, como grupos de presión capaces de modificar la agenda de los partidos y de los decisores políticos es un indicador de las fases avanzadas del proceso mismo de multiculturalidad. Los partidos políticos por el momento hacen "oídos sordos" sobre todo aquello que afecta a la inmigración, puesto que saben que los "inmigrantes no votan". Los pactos de inmigración que han hecho entre ellos son verdaderos *pactos de silencio*. El segundo cambio de dirección del asociacionismo inmigrante en España debería dirigirse no ya a los partidos políticos, como en el caso anterior, sino a los ciudadanos. Esto es, que en lugar de tener una "lógica vertical", las asociaciones deberían hacer una "autorreflexión" y desviar sus actividades principales hacia la sensibilización de la ciudadanía, la cual necesita también instrumentos para gestionar estos cambios estructurales que está generando el proceso de construcción de una sociedad multicultural en España. En este sentido, existe una cierta distancia y "vidas separadas" entre el asociacionismo inmigrante y el asociacionismo de la ciudadanía. Ambas redes tienen muy pocos puntos de contacto y espacios de interacción. Diría incluso más: se ignoran en la mayoría de las ocasiones. Poner en contacto estos dos tejidos asociativos es de suma importancia para avanzar en el proceso. Pero entramos ya en el tema de los desafíos que caracterizan el proceso en España, cuya identificación y análisis, de acuerdo con el enfoque que seguimos, debería tenerse en cuenta en el momento de configurar un *enfoque europeo de la inmigración*.

### **¿Cuáles son los principales desafíos (actuales o potenciales) que conforman la problemática en España?**

La gestión de la multiculturalidad en España es uno de los temas pendientes desde la transición. Tiene dos dimensiones: una más tradicional y con-

substantial a nuestra historia, que todavía está resuelta, la multinacionalidad; y la nueva, la que resulta de la presencia de inmigrantes. Centrándonos en la segunda dimensión, el debate que se produce tiene todos los ingredientes de ser una segunda transición: el vocabulario político que orienta las argumentaciones son un claro ejemplo: estabilidad, cohesión, seguridad, democracia, necesidad de acuerdos de Estado, por citar algunos.

Teniendo este marco como trasfondo, destacaría al menos ocho grandes temas, los cuales, según el argumento central de esta ponencia, deben también conformar el enfoque de la UE en torno a la inmigración. Este sería, según la metodología propuesta, los desafíos que presenta el proceso de multiculturalidad en España y que adquieren el carácter de dilema cuando se aplica a la UE.

### **Politización de la inmigración**

Proceso de entrada de la inmigración en la agenda política: se está haciendo con tanta prudencia y ambigüedad que el ciudadano lo puede interpretar como despreocupación directa o incapacidad de solventar el tema. En este marco los pactos políticos que se están haciendo en gobiernos locales y autonómicos tienen más ("seamos realistas y no nos autoengañemos") el carácter de un pacto de silencio, de ser el resultado de una "política de avestruz", que de líneas de acción consensuadas. Por el momento, cuando un político dice que la inmigración es un tema prioritario y que conforma una de las líneas básicas de su programa, debemos comenzar a temblar. Lo que está realmente diciendo es más restricción y control. Sobre la inmigración se puede pensar siguiendo dos lógicas: o bien una pro-activa, o bien una re-activa. Por el momento, la mayoría de los discursos de los partidos pertenecen a esta segunda categoría.

El comportamiento discursivo de los partidos políticos es fundamental puesto que proporciona una información que posteriormente sirve a los ciudadanos para legitimar sus acciones y sus actitudes, sus percepciones y comportamiento en relación con la inmigración. Los silencios cuando lo que pide la ciudadanía es pronunciarse, los lenguajes ambiguos y abstractos ante los conflictos que piden respuestas concretas, no sólo denotan falta de madurez y desorientación, sino que pueden ser interpretados por la misma ciudadanía como muestra que los partidos tradicionales no tienen respuestas o bien que se interesan más por los votos en términos de costes electorales de sus declaraciones. Todas estas reacciones llevan al ciudadano a una pérdida de confianza hacia los partidos tradicionales y ser una "presa" fácil de los argumentos emocionales populistas<sup>2</sup>. Los partidos

2. Véase el informe elaborado por R. Zapata-Barrero y C. Adamuz del *Grup de Recerca sobre Immigració i Innovació Política (GRIIP)* titulado *La politització de la immigració durant la campanya de les eleccions municipals del 25 de maig del 2003. Discurs polític i social a Barcelona, Premià de Mar i Vic*, Fundació Jaume Bofill, octubre 2003. (véase [www.upf.edu/cpis/griip](http://www.upf.edu/cpis/griip)), y el informe elaborado por R. Zapata-Barrero y la Plataforma per la Ciutadania i la Convivència, titulado *Partits polítics, eleccions i immigració: El comportament discursiu dels partits polítics sobre immigració durant la campanya de les eleccions autonòmiques de Catalunya del 16 de novembre de 2003 (diciembre 2003)*.

tradicionales deben ser conscientes de que estamos ante un proceso irreversible de construcción de una sociedad multicultural en España. Todo lo que hagan o dejen de hacer, todo lo que decidan sobre el tema, tiene una dimensión histórica, de construcción de la sociedad del futuro, que les obliga a actuar con una responsabilidad sin precedentes. Lo que está claro es que sólo si los partidos se implican con discursos constructivos, o muestran al menos apertura para discutir las grandes cuestiones con los gestores sociales del proceso (asociaciones, ONG, sindicatos, confesiones religiosas, empresarios, etc.) se podrán cicatrizar las heridas que los argumentos populistas están comenzando a crear en nuestra democracia.

Los partidos deberían fomentar debates en torno a esta cuestión, para analizar las reacciones de la sociedad en general, y tener elementos para poder actuar en la función socializadora que tienen. Asimismo, los partidos deben evitar utilizar electoralmente a la inmigración. La politización de la inmigración está demostrando que no existe necesariamente un vínculo entre la clásica separación derecha/izquierda y las propuestas para gestionar el proceso. Tenderíamos a pensar que los partidos de derecha perciben la inmigración como amenaza para la unidad nacional y la propia estructura política, mientras que los de izquierdas considerarían a los inmigrantes como vanguardia en los conflictos de clase. Esta sería la posición normal. La "realidad real" si me permiten la expresión, frente a la "realidad irreal", que he comentado, es que sobre estos temas, sobre todo al principio del proceso donde prima más la desorientación y la formulación de preguntas que no las respuestas, no existe apenas diferencia entre derechas/izquierdas. Los partidos tradicionales hacen una misma lectura en clave de pérdida de votos. Un enfoque europeo de la inmigración debería evitar utilizar argumentos populistas si quiere llegar a ser fuente productora de discursos y base para legitimar políticas de acomodación.

### **Implicar a la ciudadanía en el proceso, el derecho al voto y la desvinculación entre agenda social y política**

En la esfera de la sociedad existen dos fuentes productoras de argumentos en torno a la inmigración: la de los gestores sociales del proceso y la de los ciudadanos. En este marco, uno de los desafíos es implicar a la ciudadanía en el proceso mismo. Un claro ejemplo es el debate en torno a los derechos políticos. Estos derechos forman parte de la agenda de los gestores sociales, pero no de la ciudadanía. En esta línea, el papel pedagógico de los gestores sociales tiene un carácter esencial para conseguir socializar el tema de los derechos políticos hacia la ciudadanía. Únicamente si la ciudadanía lo acepta, los partidos políticos incluirán el tema en sus agendas programáticas.

Si dejamos de lado todo el discurso jurídico y nos centramos en los aspectos sociales y políticos, desde el punto de vista de la gestión del proceso de multiculturalidad nos interesa destacar tres tipos de argumentos que tienen el derecho al voto como principal unidad. El primero se centra en los *efectos simbólicos* que puede tener el derecho al voto sobre nuestros marcos de referencia políticos. Un segundo argumento incide en los *efectos psicológicos y emocionales* que puede suscitar en la

ciudadanía. Por último, *el tercer argumento* se concentra en los efectos sobre el comportamiento de los partidos políticos en general, sus discursos políticos y electorales, y sobre la selección de criterios para diseñar políticas en particular. Veamos muy brevemente cada uno de estos argumentos.

Desde el punto de vista del primer argumento, la concesión del derecho al voto puede tener un efecto simbólico "revolucionario" en tanto que tiene un impacto directo sobre nuestro marco de referencia político basado en el triángulo Estado-nacionalidad-ciudadanía (nuestra *Santísima Trinidad*). Contribuiría, de este modo, a desvincular la ciudadanía de la nacionalidad. Si la característica distintiva básica de la ciudadanía es el derecho al voto, con el tiempo de residencia como criterio en lugar de la nacionalidad, se desvincularía una de las fusiones más sólidas de nuestra época moderna: la de la soberanía nacional, la de la identidad nacional, la del patriotismo en el sentido republicano del término. El argumento, en este caso, no es que con el criterio de la residencia permanente se desvalorizaría el concepto de ciudadanía, sino que un residente permanente no nacional podría ser ciudadano sin necesidad de ser nacional ni pedir la concesión de nacionalidad. Al final del proceso de multiculturalidad, el Estado dejaría esta práctica de naturalización o concesión de "nuevas naturalezas" con la condición de que renuncies a "tu naturaleza anterior". Si mantenemos la imagen del triángulo, el resultado último es que el triángulo se mantendría, pero la nacionalidad dejaría de ser el criterio máximo sustituido por el tiempo de residencia legal.

Pero si todo dependiera de encontrar un criterio objetivo no polémico, ya habiéramos alcanzado este grado de multiculturalidad en la mayoría de los estados europeos. La realidad política les dice, muy al contrario, que debe vincularse este argumento "objetivo" a los siguientes: el de los efectos psicológicos y emocionales que puede tener la concesión del derecho al voto sobre la sociedad y la política en general, sobre la propia ciudadanía y sobre el comportamiento de los propios partidos políticos en particular.

En efecto, y centrándonos en el segundo tipo de argumento, la ciudadanía de a pie, sobre todo la que visualiza más a la inmigración, la que tiene todavía dificultades de gestionar el proceso rápido de cambio que están experimentado sus calles y sus barrios, debe poder aceptar esta concesión sin grandes reacciones emocionales colectivas. Los efectos que tiene sobre las mentes de los ciudadanos la presencia de inmigrantes se llama, simplemente, calidad de vida. Aquí es donde las políticas destinadas a gestionar el proceso, en su vertiente socializadora, cobra un sentido práctico evidente. Mientras las *zonas de contacto* impliquen *zonas de conflicto*, la ciudadanía no tendrá recursos suficientes para aceptar este hecho como históricamente irreversible. En este sentido, la concesión del derecho al voto contribuiría de forma directa a fracturar la sociedad. Y sabemos que la aparición de una fractura social nueva, sobre todo en este campo de la multiculturalidad y la inmigración, alimentaría rápidamente los discursos populistas. No es tanto, pues, el discurso académico del primer tipo de argumento el que debe centrar la atención, sino más bien este segundo tipo de argumento juntamente con el tercero, centrado en los efectos que tendría sobre los comportamientos discursivos de los partidos políticos.

Lo que debemos reconocer seriamente, y aquí llegamos al tercer tipo de argumento, es que es innegable que con el derecho al voto todos los partidos políticos deberán tener en cuenta la incipiente realidad multicultural y los intereses de los *portadores de multiculturalidad* (inmigrantes y ciudadanos), implicándose en sus demandas culturales, adaptando y modificando sus programas políticos anteriores, para captar votos potenciales. Inevitablemente, pues, el discurso mismo electoral cambiará y la presencia de los inmigrantes tendría un impacto directo sobre el sistema político.

La combinación de estos tres argumentos explica las reticencias que existen para introducir tan sólo esta cuestión en la agenda política. La demanda del derecho al voto es un ejemplo típico de la presencia de una cuestión en la *agenda social* pero que tiene muchas dificultades para introducirse en la *agenda política*. Las razones de fondo están en cada uno de los argumentos anteriores, pero también en el hecho de una cierta forma de concebir la tarea de los políticos profesionales, quienes sólo tomarán decisiones que no les puedan afectar personalmente a ellos, ni a sus partidos políticos. Y esta tendencia no sólo se da en España, sino en la mayoría de los estados europeos. La lógica del miedo es evidente: si concedo los derechos políticos, subirán los partidos con discursos antiinmigrantes, es decir, aquellos partidos que tienen precisamente este proceso histórico de multiculturalidad como principal campo de formación de sus argumentos. Ésta es, en el fondo, la cuestión principal que obliga a los partidos tradicionales a "mirar hacia otro lado" cuando se les pregunta sobre el derecho al voto de los inmigrantes. No existen razones técnicas, jurídicas insalvables. El tiempo de residencia es un criterio objetivo que nadie puede ni tan sólo rebatir históricamente. El tema es que por su carácter simbólico, emocional y psicológico, los partidos tradicionales simplemente no quieren atreverse a subirse en el tren inevitable de la historia.

El círculo argumental en el que se encuentran la mayoría de los países europeos es prácticamente el mismo: hasta que los partidos políticos no se vean obligados a conceder este derecho al sufragio, continuarán pronunciando, cuando la circunstancias les obliguen (en caso contrario, está claro que prefieren callar), discursos basados en el miedo a perder votos, ambiguos, prudentes. El único discurso de la inmigración que da votos es aquél que justifica el control, la diferenciación jurídica entre inmigrantes y ciudadanos, que presenta la política de inmigración como una batalla contra los "inmigrantes ilegales". En definitiva, los partidos continuarán practicando la "política de la avestruz" hasta que no pierdan de vista el vínculo inmigración/seguridad/pérdida de votos. Esta política solamente podrá dejar de ser la única alternativa cuando los partidos vean que con la concesión ni perderán votos ni aumentarán los partidos populistas. La pregunta nuclear es, pues, ¿qué hacer ante la resistencia social que existe para la concesión de derechos políticos a los residentes permanentes? Ante todo construir un discurso alternativo frente a los que vinculan el derecho al voto con los efectos simbólicos de pérdida de beneficios del sistema de bienestar y de identidad nacional. Con la concesión del derecho al voto no se perdería ninguna identidad, sino que fomentaría la construcción de un *discurso político multicultural*. Se sigue una segunda cuestión también importante: ¿quién construye este discurso? La respuesta es de nuevo evidente: las asociaciones y todos aquéllos que ya

están implicados en la gestión del proceso de multiculturalidad. Esta función pedagógica del asociacionismo es fundamental. Ya hemos tenido ocasión de pronunciarnos al respecto, afirmando que las asociaciones, sin perder su mirada vertical hacia las administraciones, también deben tener una función socializadora y cambiar hacia una orientación más horizontal de sus actividades. Sólo si los gestores sociales de la multiculturalidad proporcionan instrumentos a la ciudadanía para que sepa gestionar también el proceso, entonces los partidos políticos cambiarán sus discursos y los, si se nos permite la expresión, multiculturalizará.

### **Uso de argumentos populistas por parte de los partidos tradicionales**

La "maquinaria del populismo" se nutre del vínculo entre el lenguaje de la seguridad, el socioeconómico y el de la identidad. Si nuestras democracias no tienen recursos suficientes para gestionar temas de multiculturalidad deja un campo muy abierto a los nuevos populismos. Es una realidad que estos partidos tienen el proceso histórico de multiculturalidad como principal fuente para construir sus discursos. Se dirigen principalmente en contra del proceso mismo. Tanto los discursos como las movilizaciones de estos partidos, su penetración en los sistemas políticos tradicionales (a través de partidos, pero también de argumentos dentro de los partidos tradicionales), e incluso, sus auténticas fuerzas como alternativa de poder, es una "realidad real", si se me permite de nuevo la redundancia. Debemos considerar este auge como parte del proceso mismo de multiculturalidad y, por lo tanto, como parte de los indicadores contextuales europeos a analizar. La cuestión no sólo afecta al sistema político, sino también a nuestras tradiciones políticas. El populismo tiene también su campo de cultivo cuando las tradiciones liberales y democráticas no tienen recursos para gestionar el proceso. El populismo ofrece soluciones, soluciones simples, pero para la ciudadanía, son soluciones al fin y al cabo. Elabora un lenguaje que subraya aspectos implícitos de nuestra tradición basada en el vínculo Estado-nación-ciudadanía. Los discursos populistas se presentan como los nuevos cruzados, enarbolando la bandera de la *Santísima Trinidad*.

En España podemos decir que el discurso de la seguridad y el socioeconómico son los que priman. Todavía (por suerte, pero debemos estar atentos) no se ha construido un discurso basado en la identidad. Por el momento, para el Gobierno central, el peligro máximo que debe evitarse con el proceso de multiculturalidad en general, la inmigración en particular, es la inseguridad ciudadana que se genera en términos físicos, de espacios vitales, y socioeconómicos.

La existencia de estos dos discursos no es distintivo en comparación con otros países europeos. Lo que sí constituye un aspecto diferenciador es que todavía no se hayan vinculado al tema de la identidad (española, catalana, vasca, etc.), sobre todo porque si bien los diferentes gobiernos podrían ponerse de acuerdo con la interpretación del proceso en términos de seguridad y socioeconómicos, seguro que contribuirá más a la fractura social su interpretación del proceso en términos de efectos sobre sus identidades comunitarias. En otros países, como en Francia, (Holanda, Austria, Bélgica, Italia) el discurso de la identidad y el discurso de la seguridad, en

su versión extremista, está monopolizada por el partido del Frente Nacional (*Front National*, el nombre ya nos da bastante información sobre sus intenciones). El populismo español, por el momento, y si nos atenemos a sus versiones muy embrionarias de localidades catalanas, no tiene directamente el discurso identitario como señal, sino la seguridad en el bienestar de las personas. Utiliza como principal núcleo para producir sus argumentos las *zonas de contacto* entre la población inmigrante y la población autóctona, sobre todo alimentada por la idea de que también son *zonas de conflicto*. Es un populismo, podríamos decir, que avanza hacia el electorado de izquierdas, puesto que sus principales votantes son los que tradicionalmente apoyan a estos partidos, especialmente socialistas, aunque también de tradición comunista. El populismo en España puede hacer más daño electoral a la izquierda tradicional que a los partidos de derechas tradicionales. Su discurso gira en torno a los beneficios del sistema de bienestar, y de la visión de competencias que los ciudadanos de los barrios tienen. No es todavía un populismo de derechas, es decir, centrado en la identidad patriótica nacional. Este tipo de populismo todavía no ha brotado en España de forma explícita, seguramente por la misma razón que tampoco lo ha hecho en Alemania: por la memoria histórica que supondría volver a presenciar una época con partidos que pensábamos que habían desaparecido definitivamente de la escena del sistema político y como alternativa de poder. Aunque también en este punto existe un rasgo distintivo español que otros partidos de derechas europeos están adoptando: el hecho de incorporar dentro del discurso sobre la inmigración la mayoría de los argumentos relacionados con la seguridad que correspondería a los partidos populistas. Desde un punto de vista de político, la estrategia es eficaz: para evitar que broten partidos populistas por la derecha, o bien que se conviertan en auténticas alternativas de poder, como en Francia, Holanda, y Austria, lo mejor es adoptar sus discursos, pero suavizando su vocabulario y mensaje radical.

En cualquiera de los casos, estos partidos populistas frenan el proceso de multiculturalidad y consideran que el proceso mismo tiene sólo dimensiones negativas con consecuencias directas sobre nuestra calidad de vida y nuestra identidad. Un *enfoque europeo* de la inmigración debería contemplar esta realidad desde sus inicios.

### **Vínculo entre dos procesos de multiculturalidad: la multinacionalidad y la inmigración**

Igual que la inmigración, la multinacionalidad es un proceso que se da en numerosos países europeos (Bélgica, España, Gran Bretaña, Irlanda). Estos dos procesos, que inicialmente se han analizado de forma separada, deben articularse. La forma en cómo se gestionará este vínculo es un asunto europeo, sobre todo si consideramos que la misma UE es un proceso de construcción de una entidad política multinacional. Las demandas de acomodación de inmigrantes en concepciones de identidad nacional no estatal pueden tener unos efectos sobre las demandas de autonomía. El análisis de cómo estas dos demandas de acomodación interactúan, y cómo gestionar este vínculo, es uno de los principales aspectos distintivos de Europa. Por el momento, estamos en la fase más permeable a preguntas. Por ejemplo, ¿cómo son percibidos los inmigrantes por el proceso de construcción de identidad nacional no esta-



tal?; ¿cómo debe considerarse la acomodación de los inmigrantes dentro de las identidades nacionales articuladas en niveles subestatales?

En España este debate apenas se ha introducido en la agenda política en Cataluña. Podemos incluso decir que si bien con el derecho al voto tenemos un ejemplo de tema existente en la agenda social pero no política, nos encontramos con este tema en una situación inversa: es un asunto que pertenece más a la agenda política, pero no a la agenda social. El principal desafío para los partidos nacionalistas es precisamente introducir el tema en el debate social. Por el momento, sólo han existido algunas intenciones de plantear esta perspectiva, pero no podemos decir que el tema se halla ni siquiera enfocado políticamente. Ahora bien, podemos comentar ya algunos puntos.

En primer lugar, se debe gestionar el vínculo entre dos categorías: la de las competencias y la de la identidad. Por el momento el tema se está planteando, como muchos otros, en términos de competencias y no de identidad. Esto significa que se están concentrando en las demandas de competencias para poder controlar los flujos de inmigrantes, con el argumento lícito (comprobado estadísticamente) de que la mayoría de los inmigrantes que entran en España se instalarán en Cataluña. Ahora bien, también se pueden profundizar otras demandas de carácter más de reconocimiento, como el hecho de que los inmigrantes deban firmar la lealtad al rey para poder tener la nacionalidad española, o bien que se exija la lengua española, pero no se insista en las otras lenguas para poder acomodarse en territorios bilingües, o bien simplemente para optar a la nacionalidad. ¿Qué pasaría si un marroquí que hablase solamente catalán se negase a hablar castellano en su lugar de trabajo? Estas son cuestiones prácticas que, aunque todavía no estén presentes en las discusiones, constituirán sin duda temas de disputa en un futuro próximo.

En segundo lugar, y como he apuntado en otras secciones, el debate se está enfocando en términos de identidad nacional (no estatal). En este punto plantearé unas dudas, aunque no tengamos elementos para resolverlas. Si el movimiento nacionalista utiliza el discurso de la identidad, entonces estará utilizando una de las lógicas discursivas del populismo de derechas, el que construye sus argumentos para proteger la identidad nacional estatal. El discurso nacional-identitario puede provocar una etnización del proyecto mismo nacionalista, con consecuencias no previstas. En este marco, quizás debería re-enfocarse el discurso en términos de acomodación de los portadores de la nueva multiculturalidad (los inmigrantes) con la multiculturalidad ya existente (la multinacionalidad). No deben construirse argumentos que enfrenten o perciban como antagónicos estos dos procesos. Estos dos procesos no necesariamente colisionan cuando coinciden en un mismo espacio territorial, sino que deben fusionarse. Esto significa que es legítimo pedir, o proporcionar instrumentos para ello, que los inmigrantes que quieran instalarse en Cataluña también hablen catalán. Pero en este caso también debemos reconocer que las personas "hablan la lengua de su lugar de trabajo". Las motivaciones que puede tener una persona de origen inmigrante para hablar catalán serán directamente proporcionales a dos factores: su intención de instalarse de forma definitiva en Cataluña, la necesidad de utilizar la lengua catalana para el trabajo, y poder ascender laboral y socialmente. Para fomentar estas motivaciones, los dos procesos deben

poder vincularse entre sí. En este caso también es lógico tener la precaución de no utilizar la lengua no estatal en términos de finalidades: un inmigrante puede muy bien decir "hablo español (catalán), pero no me siento integrado".

### **Secularismo o la gestión del pluralismo religioso**

Todos reconoceremos, y muchos lo tomarán como los únicos aspectos a tener en cuenta de este proceso de multiculturalidad, los casos de los oratorios y de las mezquitas para la población islámica, pero también casos de enfrentamiento (*zonas de conflicto*) para no dejar que unas identidades religiosas tengan un espacio público. Me refiero a los casos de los velos, que también se ha dado en numerosos países europeos, siendo Francia el caso más ilustrativo. También recientemente se están dando nuevos casos en Francia que entrarían dentro de esta categoría, como el establecimiento de horarios en piscinas municipales para niñas musulmanas. Estas situaciones son muy diferentes entre sí, pero todos coinciden en que se trata de que unas *zonas de contacto* entre dos tradiciones religiosas (la católica y la islámica) se transforman en *zonas de conflicto*. Gestionar estas zonas se convierte en un desafío vital para la propia madurez democrática de nuestras sociedades.

El enfoque dado a estos casos sobre la pretendida secularización de nuestra tradición, o del laicismo de nuestras sociedades, es simplemente pura hipocresía. Nuestras estructuras han estado pensadas en un marco religioso de tradición cristiana. Por lo tanto, aventaja más a una religión que a otra. De lo que se trata no es de islamizar el espacio público, sino gestionar el pluralismo religioso en términos de igualdad (sin discriminación). Estos casos siempre han acabado resolviéndose aventajando una religión frente a otra si se hubiera encontrado con problemas similares, y vulnerando derechos democráticos tan básicos como es el de la libertad de culto. Asimismo, el criterio de la religión cristiana es uno de los que se suelen utilizar como criterio de selección de inmigrantes en el momento de establecer la admisión dentro de nuestras fronteras.

Es cierto que la percepción social de la inmigración generalmente va asociada a los musulmanes, como minoría religiosa. En base a este vínculo público se construyen unos discursos conservadores sobre la identidad europea y la civilización europea que apela a las tradiciones cristianas y construye el Islam como nuevo *pueblo bárbaro*. España ya está participando en esta dinámica.

Este tipo de discurso tiende, asimismo, a confundir religión y cultura. El resultado de esta confusión contribuye a crear una concepción negativa del proceso de multiculturalidad. De este modo, crea una concepción *religiosa* de la cultura en lugar de fomentar lo contrario, una concepción *cultural* de la religión. En el fondo, se trata de saber si España (y Europa) es capaz de gestionar la población de origen musulmán creando *zonas de contacto* sin que acaben siendo *zonas de conflicto*. Se trata, en el fondo, de saber si Europa es capaz de considerar a los musulmanes como los hispanos para los Estados Unidos. La población más numerosa de inmigrantes que plantean temas identitarios culturales no necesariamente religiosos. Los *efectos espejo* que provoca son claros, si el velo se

prohíbe, también deberían prohibirse los collares con cruces, los *piercing*, y todos los signos que denoten de una forma directa identidades grupales (J. de Lucas, 2003). Que vuelvan los uniformes en las escuelas. El tratamiento imparcial de estos temas es uno de los enfoques a tener en cuenta para gestionar el proceso de multiculturalidad (sobre la noción de imparcialidad, véase Th. Nagel, 1996).

Esta *regla de la imparcialidad* nos dice que los principios que legitiman una política deben poder ser aceptados por todos, los inmigrantes y los ciudadanos. La gestión del pluralismo religioso es una política que debe incluir "todos los puntos de vista posibles" y deben ser justificables desde el punto de vista impersonal. Nuestras instituciones apenas salen indemnes del principio de la imparcialidad, puesto que se demuestra que dan más ventajas a unos puntos de vista que a otros, o que unos que tienen unos puntos de vista (culturales, religiosos, etc.) tienen más ventajas que otros de salir de las *zonas de conflicto*.

## **España como país euromediterráneo**

Es una realidad que existen estados con una larga tradición de recepción de inmigrantes, y otros que se han incorporado en esta dinámica histórica a lo largo de la década de los noventa. Principalmente los estados europeos del Mediterráneo pertenecientes a la Unión Europea. Los rasgos distintivos de estos países hacen que la forma que tienen de gestionar el proceso tenga sus propias características. Existen al menos cuatro argumentos distintivos en los que participa España. En primer lugar, el argumento generacional. España es una democracia joven. Por lo tanto, tienen una cultura democrática que encuentran en la inmigración uno de sus primeros grandes desafíos desde la transición. En segundo lugar, el argumento geográfico. Es un Estado fronterizo de la UE. Por lo tanto, juega, en numerosas ocasiones, el papel político de *sereno*. En tercer lugar, el argumento del pasado colonial. Es también una democracia que representa, y teniendo en cuenta matices, fracasos coloniales frente a los estados con larga tradición de inmigración y de gestión colonial. Por último, pero no menos importante, el argumento de bienestar, y quizás uno de los más importantes, sugiere que es una democracia que ha construido su Estado de bienestar sin la presencia de mano inmigrante. Este hecho les hace más vulnerables al racismo, puesto que los ciudadanos sienten que los inmigrantes están beneficiándose de bienes con los que no han contribuido. Si tenemos en cuenta, además, que este Estado de bienestar todavía no está consolidado con los estados del norte de Europa, tendremos más argumentos para apoyar esta vulnerabilidad al racismo y a la creación de *zonas de conflicto* entre ciudadanos e inmigrantes. Los estados del norte de la UE, por el contrario, son democracias cuya dimensión de Estado de bienestar se ha construido con mano de obra inmigrante justo después de la Segunda Guerra Mundial y que en comparación con los países del área mediterránea, están más consolidados. Estas cuatro características que presenta España en tanto que país del sur de Europa conforman el marco contextual concreto que debe tenerse en cuenta para interpretar cómo el proceso de multiculturalidad afecta de forma diferente a unos estados europeos frente a otros. De acuerdo con el argumento que seguimos, deben poder estar contemplados en un *enfoque europeo para gestionar la inmigración*.

### **Gestionar interpretaciones de los hechos: estereotipos, prejuicios y gestores de opinión (medios de comunicación)**

Los que trabajan el tema de la inmigración admitirán que en la mayoría de las ocasiones, las políticas no deben apuntar sólo a los hechos y conflictos reales, sino a sus interpretaciones. España es un buen caso de estudio para reflexionar sobre la existencia misma de los estereotipos y del sistema de prejuicios que se generan en el proceso de multiculturalidad. ¿Por qué se producen tantos prejuicios en torno al proceso, y cómo éstos articulan discursos y legitiman políticas concretas de gestión de la multiculturalidad? Desde nuestro punto de vista, estos prejuicios son mecanismos de defensa procedentes directa o indirectamente de la misma estructura institucional cuando se ve presionada a variar en el proceso de multiculturalidad. Esto supone que la estructura institucional no es culturalmente neutra. Tiene mecanismos propios de socialización para garantizar su permanencia frente a procesos de cambio (G.Aubarell y R. Zapata-Barrero, eds. 2004). Abordar el tema de los estereotipos y de los prejuicios muestra, además, que no son tanto los hechos concretos los que orientan los discursos y justifican ciertas actitudes y comportamientos, sino el significado que le dan las personas y los gestores de multiculturalidad.

Por esta razón venimos insistiendo desde el principio que no son tanto de hechos sino de los significados que le damos a los hechos los que son materia de discusión. La existencia misma de prejuicios muestra que estamos ante temas interpretables y que muchos de los debates que genera el proceso son, en última instancia, debates con una fuerte dimensión hermenéutica. De lo que se trata entonces es de gestionar la variedad de interpretaciones que existen en torno al proceso de multiculturalidad, la presencia de inmigrantes y efectos sobre nuestras estructuras y vidas cotidianas. Al final, nuestra tarea se convierte en tener que *interpretar interpretaciones* que se dan y que explican los hechos, los discursos y las políticas que se proponen. En este tercer nivel (interpretar las interpretaciones que se dan) la construcción de un enfoque europeo de la inmigración tiene un camino que recorrer fundamental.

Siguiendo la noción que tiene H. G. Gadamer (1992), los *prejuicios* pueden ser entendidos como conjunto de creencias y de implícitos que acompaña una concepción del mundo determinada y que tienen una función explicativa sobre las interpretaciones que damos a las cosas. De ahí que enfrentarse a los prejuicios, las preconcepciones y los estereotipos sea una actividad arriesgada puesto que puedes provocar reacciones emocionales y llegar a poner en duda, de alguna forma, una parte integral de tu persona, la que te ayuda a tener una concepción coherente de vida. El debate que sugiere este enfoque gira en torno a la procedencia de estereotipos (B. M. Mazzara, 1999). En España, pueden darse dos tipos de argumentos explicativos: unos sociales y otros estructurales. El primer argumento nos dice que la procedencia de los estereotipos es eminentemente social, mientras que el segundo localizaría la producción de estereotipos en las mismas estructuras institucionales. En la práctica existe una relación entre ambos. Generalmente, se indica que muchos *estereotipos sociales* tienen una fuente de legitimación en el nivel estructural de la legislación existente hacia la inmigración, y que, por lo tanto, su existencia se ve respaldada por la misma estructura básica.

Esto explicaría el hecho de que si la misma legislación ve al inmigrante como a una persona (un "otro") regida por un sistema diferente de derechos, y que la única política legítima es la que incide en los aspectos de seguridad, quedan legitimados *estructuralmente* muchos de los estereotipos *sociales* que se basan en estas premisas: el inmigrante como fuente de inseguridad (como feo, sucio, apestoso, tonto, hereje, pecador, sospechoso... culpable). (Véase, por ejemplo, E. Martín Morales, 2002).

El argumento estructural indica que existe una base objetiva mínima que se convierte en centro de atención exclusivo y en causa de la producción de estereotipos. Es decir, existen ciertos estereotipos (por ejemplo, que los inmigrantes son potenciales delincuentes) causados por la misma estructura institucional (política de inmigración que ve como prioritario la seguridad, o que es una "máquina hacedora de inmigrantes sin derechos", por ejemplo). Dentro de este tipo de argumentos predomina, pues, el factor estructural como principal causa de los estereotipos. Por seguir con el mismo ejemplo, no se niega que exista una base objetiva real de que "los inmigrantes efectivamente tienden a cometer más delitos en comparación con los ciudadanos". Pero las causas de este incremento de delitos son estructurales. No existe ninguna predisposición natural por parte de ciertos inmigrantes a ser más delincuentes que otros. Suponemos que todos aceptarán que las causas de la delincuencia son debidas siempre al entorno y al contexto limitado de acción que tienen los inmigrantes. La mayoría de los que cometen delitos son inmigrantes con problemas jurídicos o simplemente sin haber resuelto el primer paso imprescindible para ser reconocido como persona: el tener el permiso de residencia, los famosos "papeles". No puede negarse, pues, la base objetiva y numérica sobre las que se apoyan ciertos estereotipos, pero tampoco puede desviarse la mirada de la misma estructura básica que dificulta a ciertos *portadores de multiculturalidad* (los inmigrantes) el tener una existencia digna. Esta situación en España no es una parte de la realidad de la inmigración, sino que es el escenario más común. De ahí que gestionar el sistema de prejuicios y de estereotipos que existe en la sociedad española y en nuestras estructuras es determinante para hacer avanzar el proceso.

Tampoco podemos obviar que los estereotipos tienen una causa estructural, pero se consolidan a través de los discursos que existen en torno al proceso mismo de multiculturalidad. Estos discursos tienden o bien a dar una imagen exótica del inmigrante, en el sentido más ilustrado del exotismo, como "buen salvaje" (T. Todorov, 1989); o bien una imagen demasiado intelectualizada del inmigrante, como receptor de todos nuestros valores tranquilizadores de nuestras conciencias (burguesas), empezando por el mismo término de tolerancia, de querer incorporar en un supuesto "nosotros" a un "ellos" perdidos y "fuera de órbita". En este sentido, las políticas destinadas a gestionar el proceso en España, y por inferencia según nuestro enfoque, en la UE, deben también centrarse en fomentar discursos paralelos alternativos a los existentes, puesto que éstos sólo refuerzan una estructura básica (la *Santísima Trinidad*) basada en una lógica estatal (lo que en otros lugares he denominado como *fundamentalismo estatal*, R. Zapata-Barrero, 2002a).

*Los discursos alternativos* deben acompañar los procesos de cambio que produce la multiculturalidad y no hacer llamadas inútiles de resistencia al cambio, de donde se nutren los estereotipos. Estos discursos deben articularse con la intención de fomentar no sólo una *visión pluralista de las culturas*, sino también una *visión cultural de las diferentes formas de expresión identitaria* que existen. Denunciar también públicamente los discursos que mantiene la misma estructura en sectores tan importantes como la educación. Como la visión negativa histórica de "moros y cristianos", por poner un ejemplo simbólico importante.

En esta búsqueda de *discursos alternativos* el papel de los medios de comunicación es fundamental. En el marco de esta discusión, los medios de comunicación son concebidos como los principales mediadores entre la estructura básica y la sociedad. Si bien suele enfatizarse que los medios de comunicación tienen una influencia determinante en su función socializadora y como *productores y gestores de la opinión pública*, también juega una función legitimadora que suele desatenderse. Los medios, en esta segunda función, proporcionan argumentos para justificar discursos en torno a la inmigración y legitimar formas concretas de gestionar el proceso de multiculturalidad. En este sentido, su papel generador de argumentos para enfrentarse o acompañar el proceso de multiculturalidad es primordial. Al trasladar su tratamiento negativo de la información en general ("las buenas noticias no son noticias") hacia el proceso de multiculturalidad convierte casi toda noticia en torno a la inmigración en portavoces de la estructura básica y fuente generativa de estereotipos. Son los principales canales de mediación entre el racismo institucional y el racismo social. Los medios simplemente retroalimentan los estereotipos. Fomentan no sólo su creación sino que contribuyen de forma directa a su consolidación y mantenimiento a lo largo del tiempo. Supeditados a la lógica de mercado de noticias, suelen *generalizar* el proceso mismo de multiculturalidad y *particularizar* tan sólo los efectos negativos para la ciudadanía. En España este hecho es preocupante. Hasta el mismo informe de la ONU de 2004 sobre la situación de la inmigración en España, elaborado por la relatora Gabriela Rodríguez, lo subraya de una forma relevante.

El tratamiento de las noticias no es nunca neutro. Por lo tanto, los medios pueden construir discursos explicativos sobre el proceso de multiculturalidad y transmitir argumentos que ayuden a entender y gestionar los cambios que provoca el proceso mismo en España. Desde esta perspectiva, un enfoque europeo de la inmigración debe recuperar el papel socializador de los medios sobre temas de gran importancia social y política. Los medios tienen una responsabilidad básica para gestionar actitudes sociales frente a la inmigración.

### **Inmigración y territorio: la gestión local de la coexistencia<sup>3</sup>**

Uno de los lugares donde más se nota el avance de este proceso de multiculturalidad es en los municipios. Pero el proceso de multiculturalidad se *territorializa* de forma muy diferente. Esto se debe no sólo a que

3. Parte de esta sección ha aparecido de forma amplia en R. Zapata-Barrero (2003c).

los flujos de inmigrantes llegan más a unas ciudades que a otras, sino que ciertas nacionalidades tienden a concentrarse más en algunos distritos que en otros. Sabemos que este último hecho se debe, en gran parte, a las redes familiares y de amistades que se tienen en los países de origen. Este hecho también demuestra muy claramente como los *procesos globales* como el de la multiculturalidad tienen unos *efectos locales* inmediatos. El problema reside en que desde el territorio local se tienen muy pocos recursos y competencias para hacer frente a este "colosal" proceso. Es, podríamos decir, un enfrentamiento desigual entre la fuerza de un Goliath Global y un David Local cuyas armas para gestionar el proceso son, cuanto menos, ridículas.

Por ser un espacio físico y de interacción social y cultural más visible y frecuente, las ciudades son el lugar donde los procesos de multiculturalidad tienen más repercusiones, en donde un fracaso o una política "mal hecha" son mucho más perceptibles. Asimismo, en las ciudades la puesta en práctica de políticas destinadas a gestionar el proceso (*políticas de acomodación*) presenta unos límites que no afectan a las otras administraciones. Nos referimos no sólo por la falta de competencias y de medios financieros y otros recursos, sino también, y con mayor intensidad, porque afecta a su propia autonomía como Gobierno local, en tanto que debe actuar y diseñar sus políticas en un marco jurídico y administrativo definido por autoridades superiores.

Los argumentos que se den acerca de cómo gestionar un proceso global desde el territorio local deben partir, pues, de la evidencia empírica de que existe *una situación asimétrica en las ciudades puesto que es la que se ve, la más directamente afectada por la presencia de inmigrantes, es la administración más cercana y visible para el inmigrante, quien le exige actuaciones rápidas y concretas, y la que posee menos medios para la intervención*. Existe, además, una opinión cada vez más extendida de que el poder local, en cuestiones de inmigración, se está convirtiendo *de facto* en verdaderas *ONG institucionales* para las administraciones superiores. Tan sólo pueden intervenir con "cierta autonomía" en dos esferas estructurales: la del alojamiento y vivienda, y la de los servicios sociales. En todas las otras esferas, tiene competencias compartidas y concurrentes con las otras administraciones (la autonómica y la central).

En resumen, la situación real que viven los municipios en España sólo puede calificarse de paradójica. Sólo pueden actuar técnicamente con recursos y competencias locales ante unas situaciones generadas por actuaciones políticas del Gobierno central y autonómico. Las ciudades deben hacer frente a dos situaciones, la que se origina a partir del proceso de multiculturalidad propiamente dicho, y la que tiene como centro la articulación de esta situación paradójica. En muchas ocasiones estas dos cuestiones no pueden separarse de las cuestiones electorales y las presiones de los electores. Ante esta triple presión -la de los inmigrantes, la que debe enfrentarse a problemas que requieren decisiones políticas estatales pero sólo tienen instrumentos técnicos de gestión, y la presión de los ciudadanos-electores- constituye un círculo vicioso que invita más a la parálisis que a la actuación directa y abierta.

A pesar de que en los debates se tenga como asumido el hecho de que los municipios son los principales centros de poder para gestionar políti-

cas destinadas al proceso, nos gustaría aquí introducir la noción de *gestión de la coexistencia*, para designar lo que *de facto* sólo pueden hacer los municipios: actuaciones técnicas y no políticas. Esta *gestión de la coexistencia* es una tarea importante para acompañar el proceso de creación de sociedades multiculturales. Un enfoque europeo de la inmigración debería también tener como unidad territorial básica a los municipios.

Es un hecho que la tendencia es que los poderes locales están cada vez más dedicados a tener que resolver los "temas urgentes" de coexistencia, de primera necesidad, vinculados sobre todo a los problemas derivados por la llegada reciente, mientras que los otros poderes se ocuparían de la admisión y del diseño global de la gestión del proceso de multiculturalidad. Asumo, pues, que lo propio del Gobierno municipal es *gestionar la coexistencia*. Con esta expresión tengo en cuenta dos premisas importantes. En primer lugar, que la actuación local es una cuestión más de técnica política que de política estatal; en segundo lugar, esta expresión nos permite, además, distinguir la actuación local de las actuaciones de los otros niveles de gobierno.

Esta actuación significa principalmente *conectar* al inmigrante con la corriente principal de la sociedad. La *gestión de la coexistencia* implica, por lo tanto, tanto vincular al inmigrante con los ciudadanos, como con las instituciones públicas que delimitan la vida de los ciudadanos. En concreto, designa al *conjunto de políticas asistenciales y de servicios sociales destinadas principalmente a poner en contacto al inmigrante en el entramado de redes públicas y a la corriente principal de la sociedad, para evitar su exclusión, segregación y marginación*. Estas tres últimas consecuencias, actúan, de algún modo, como unos indicadores del fracaso de la gestión de la coexistencia, de una "mala" gestión local del proceso de multiculturalidad.

Desde esta perspectiva, debemos asumir que el marco legislativo traza límites de acción no sólo a los propios inmigrantes, sino también a la propia Administración local. Combinando estos dos efectos, el nivel legislativo es percibido como condicionando la propia relación entre los inmigrantes y la Administración local. Es decir, los límites legislativos circunscriben la distribución de bienes que pueden efectuar las administraciones y, como consecuencia, determinan el tipo de relación pública que pueden permitirse tener con los inmigrantes.

Siguiendo este marco de referencia, existen dos premisas importantes que debemos considerar para ilustrar el caso de España y trasladarlo para conformar un enfoque europeo.

En primer lugar, el vínculo estrecho entre el marco legislativo y las posibilidades administrativas de llevar a cabo políticas. Al respecto, se deben vincular tres niveles de debate: el legislativo, el político y el social. El *debate legislativo* tiene más en cuenta la lógica de control del proceso de multiculturalidad que la propia realidad multicultural que pretende regular. El *debate político* es simplemente inexistente. Los partidos ni tienen una posición clara (o no desean pronunciarse abiertamente por razones electorales) sobre qué modelo de sociedad multicultural quieren, ni juegan el papel mediador que les correspondería entre las exigencias legislativas trazadas por la UE y la realidad multicultural que se está creando. Por último,



pero no menos importante, el *debate social*, potenciado por las diferentes entidades de la sociedad civil, tienen demasiadas dificultades para realizar su función de presión y "hacerse oír" por los dos niveles de debate anteriores, puesto que los espacios de consulta que se han creado tienen más un carácter de "muro de las lamentaciones" que de voluntad real de tomarlos en cuenta para orientar decisiones.

En segundo lugar, debemos admitir la observación generalizada de la existencia de un *escenario de geometría variable* para el inmigrante. Es decir, la legislación estatal potencia diferentes ritmos para la acomodación según las esferas (educación, sanidad, trabajo, etc.), que se traducen en diferentes límites de actuación para las administraciones en el momento de diseñar políticas de acomodación. Este hecho es una de las principales fuentes de la mayoría de las fracturas sociales. Los ejemplos más ilustrativos de estos diferentes ritmos son de dos tipos. Por un lado, la legislación utiliza diferentes criterios para dar acceso legal a nuestro territorio y para conceder permisos de residencia y de trabajo (utiliza criterios de situación económica, de nacionalidad, por mencionar a dos diferentes). Por otro lado, no existen medidas adecuadas para dar acceso igual a determinados bienes públicos, independientemente de las nacionalidades, las edades, y las situaciones jurídicas particulares. Siguiendo esta última valoración, deberían unificarse unos mínimos criterios independientemente de las esferas.

### **Balance final: un enfoque contextual para un debate europeo de la inmigración**

Hemos estado afirmando que el análisis contextual nos permitiría diferenciar el debate en torno al multiculturalismo que se produce en Europa. Creo que es lícito, a estas alturas de la argumentación, profundizar más en esta cuestión y mostrar, al mismo tiempo, la viabilidad metodológica del enfoque para diferenciar los efectos que pueda tener el proceso de multiculturalidad en Europa del resto de otros continentes, especialmente el norteamericano, desde donde nos llegan la mayoría de argumentos en torno a la multiculturalidad (por ejemplo, W. Kymlicka, 1995; N. Glazer, 1997, etc.). Destacar los aspectos contextuales europeos nos ayudará a concretar mejor los argumentos que demos para interpretar el proceso de multiculturalidad de nuestro continente y contribuiría a definir un enfoque propio.

Como hemos estado apuntando anteriormente, para iniciar un análisis contextual debemos ante todo determinar un marco de referencia. Este primer requisito es importante puesto que es el que nos permitirá dotar de sentido a las principales acciones y discursos que se analicen. Este marco contextual de referencia puede ser un territorio delimitado políticamente o bien simplemente geográficamente. Por ejemplo, podemos considerar una ciudad, una Comunidad Autónoma, o bien los países europeos del Mediterráneo (España, Italia, Grecia). A partir de ahí podemos seleccionar un conflicto, o bien comparar este marco de referencia con otro situado espacialmente en otro lugar, por ejemplo comparar países del norte y del sur de Europa, comparar la UE con Estados Unidos; o bien, optar por analizar contextualmente una *zona de conflicto fuerte*, como los sucesos de El Ejido (R. Zapata-Barrero, 2003b), el caso del velo en Francia.

Teniendo como marco contextual de referencia a la UE, planteamos la siguiente pregunta: ¿cuáles son los aspectos distintivos del multiculturalismo en la UE? Para contestar a esta pregunta hemos destacado aquellos que conforman el debate en España. La relación de aspectos que hemos ofrecido no pretende ser exhaustiva sino ilustrativa. La idea básica es que a partir de estos elementos diferenciadores de España podremos formar argumentos considerándolos como indicadores del proceso de multiculturalidad particularmente europeos. Podemos, asimismo, diferenciar el debate europeo respecto de otros lugares en torno al multiculturalismo.

Un análisis de la situación actual del proceso en España y de las dificultades y desafíos que presenta nos ha permitido destacar al menos ocho grandes temas que merecen una atención especial para conformar un enfoque europeo de la inmigración.

1. Politización de la inmigración o proceso de entrada del tema de la inmigración en el discurso político.
2. Implicar a la ciudadanía en el proceso, el derecho al voto y la desvinculación entre agenda social y política.
3. Uso de argumentos populistas por parte de los partidos tradicionales.
4. Vínculo entre dos procesos de multiculturalidad: la multinacionalidad y la inmigración.
5. Secularismo o la gestión del pluralismo religioso.
6. España como país euromediterráneo.
7. Gestionar interpretaciones de los hechos: estereotipos, prejuicios y gestores de opinión (medios de comunicación).
8. Inmigración y territorio: la gestión local de la coexistencia.

Cada uno de estos aspectos podrían muy bien haber servido de indicadores de la multiculturalidad. Desde el punto de vista contextual, ahora podemos decir que constituyen *indicadores contextuales europeos* del proceso de construcción de sociedades multiculturales.

## Referencias bibliográficas

AUBARELL, G. y ZAPATA, R. (eds.) *Inmigración y procesos de cambio: Europa y Mediterráneo en un contexto global*, Barcelona: Icaria, 2004.

GADAMER, H. G. *Verdad y método*, Salamanca: Ediciones Sígueme, 2 Vol. (1986) (1992).

GLAZER, N. *We are all multiculturalist now*. Cambridge, Harvard University Press, 1997.

KYMLICKA, W. *Multicultural citizenship*, Oxford: Clarendon Press. (*Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós, 1995.

LUCAS, J. de *Globalización e identidades*, Barcelona: Icaria, 2003.

MARTÍN MORALES, E. *La imagen de los marroquíes en España: una perspectiva histórica, siglos XVI-XX*. Barcelona: ed. Bellaterra, 2002.

MAZZARA, B. M. *Estereotipos y prejuicios*, Madrid: Acento editorial, 1999.

NAGEL, Th. *Equality and partiality*, Oxford University Press, 1991.

RODRÍGUEZ G. *La situación de la inmigración en España*, Informe de la ONU. 2004

TODOROV, T. *Nous et les autres*. París: Points, 1989.

ZAPATA-BARRERO, R. "State-based logic versus EU-based logic towards immigrants: evidences and dilemmas", *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 11/4; 505-528 (versión en castellano en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 53 con el título "Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración"; 149 - 176, 2001) (2002a).

ZAPATA-BARRERO, R. *El turno de los inmigrantes: esferas de justicia y políticas de acomodación*. Imsero, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 2002b. (Trad. catalana: *L'hora dels immigrants: esferes de justícia i polítiques d'acomodació*, Barcelona: Proa.

ZAPATA-BARRERO, R. "Spain". En: J. Niessen and Y. Schibel (eds). *EU and US approaches to the management of immigration: comparative perspectives*, Brussels: Migration Policy Group; 459-489. 2003a.

ZAPATA-BARRERO, R. "Spanish Challenges and European Dilemma: socialising the debate on the integration of immigrants", *Perspectives on European Politics and Society*, 4/2; 243-264. 2003b.

ZAPATA-BARRERO, R. "Políticas de acomodación de la inmigración y administración local: la gestión de la coexistencia". En: J. Guillot y T. Salvadó (eds.) *Poder local e inmigración*, Barcelona: ICPS, 2003c.

ZAPATA-BARRERO, R. *Inmigración y multiculturalidad*. Madrid: Síntesis. 2004a. (en prensa)

ZAPATA-BARRERO, R. *Inmigración, innovación política y cultura de acomodación en España: un análisis comparativo entre Andalucía, Cataluña, la Comunidad de Madrid y el Gobierno Central*. Barcelona: ed. Cidob (en prensa) 2004b.

### Joaquín Arango

*Catedrático de Sociología en la Universidad Complutense;  
Director, Centro de Estudios sobre Ciudadanía y Migraciones,  
Fundación Ortega y Gasset*

Tengo la costumbre, seguramente un tanto inhabitual, de tomar en serio los títulos que me proponen y atenerme a ellos. El propuesto en esta ocasión es *Elementos para un enfoque europeo de la inmigración y la ciudadanía*, y de ello trataré. No es arriesgado suponer que en esa formulación hay una palabra sobreentendida: el adjetivo *alternativo*. Cabe deducirlo tanto de la preposición *para* como de la indudable personalidad de los organizadores del simposio. Es evidente que de lo que hay que tratar es de un posible modelo alternativo de inmigración y ciudadanía para Europa, porque un enfoque europeo en esas materias ya existe, y deja mucho que desear.

En primer lugar, conviene recordar cómo es el modelo que existe en la práctica. En relación con la inmigración, es un modelo fuertemente restrictivo, caracterizado ante todo por severísimas limitaciones a la entrada de inmigrantes. Esas restricciones datan de mediados de los años setenta cuando, al calor de la gran crisis económica desatada entonces (1973-1974), se decidió el cierre de las fronteras a la inmigración y el retorno de los *trabajadores invitados*, pretendidamente temporales, que habían constituido el grueso de los inmigrantes llegados en el cuarto de siglo que entonces finalizaba, en virtud del modelo adoptado a su comienzo. Como es bien sabido, una proporción elevada de ellos decidieron permanecer, convirtiéndose en minorías étnicas. A partir de ese momento, el modelo *guestworker* fue sustituido por el denominado “inmigración cero”. Uno tras otro, los diferentes gobiernos europeos adoptaron tal modelo. Años después, un inefable ministro del Interior francés, Charles Pasqua, corroboraría su vigencia con una cruda *boutade* que sostenía que Francia era partidaria de un sistema de cuotas y especialmente de la cuota cero.

El modelo “inmigración cero”, que significa sobre todo prohibición de la inmigración laboral, y debe entenderse en términos más asintóticos que literales –esto es, tendente a cero– ha fracasado clamorosamente. Nada lo prueba más categóricamente que el hecho de que Europa se haya convertido en la región del mundo que más inmigrantes recibe, de acuerdo con los cálculos de las Naciones Unidas y de la OCDE. Ello se debe, ante todo, a dos hechos. El primero es que las sociedades europeas son sociedades democráticas, y por ello tienen que reconocer determinados derechos que se convierten en otros tantos títulos habilitantes

para la admisión en los respectivos países. Los dos fundamentales son el derecho a la reagrupación familiar, derivado del derecho a vivir en familia, y el derecho al asilo, derivado de la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967. El segundo es el carácter inevitablemente poroso de las fronteras, que resulta en flujos irregulares de importancia creciente. En virtud de ambos hechos, el modelo de inmigración cero ha sido un completo fracaso, puesto que desde que se adoptó han seguido entrando personas de fuera en números considerables: en su inmensa mayoría lo han hecho como demandantes de asilo, refugiados o como familiares, y muy escasamente como trabajadores.

Algunos países europeos tienen abiertas espitas para la admisión de personas por motivos laborales, generalmente trabajadores cualificados, pero acostumbran a ser angostas. Otros países tienen completamente cerrada esa puerta, desde hace más de 25 años, a pesar de que cada vez es más sensible la existencia de necesidades laborales. Así se reconoce, por ejemplo, en documentos de la Unión Europea, como la famosa Comunicación de la Comisión al Consejo de noviembre de 2000; y también, constantemente, en documentos de organizaciones empresariales. También se reconoce, o se proclama, la necesidad de admitir inmigrantes para compensar los crecientes desequilibrios en la estructura de edades, en especial el envejecimiento, derivados de la baja fecundidad.

De hecho, es una contradicción entre los intereses del mundo económico, que pugnan por ampliar las vías de entrada de trabajadores foráneos, y las exigencias del mundo político, que hacen oídos sordos a esas demandas. A esta contradicción se ha aludido frecuentemente en la literatura con la antinomia "mercados versus estados", que se inspira en el título de un libro que hizo fortuna. Los mercados demandan trabajadores extranjeros, mientras los estados –por temor a los sentimientos adversos a la inmigración que existen en amplios segmentos de las sociedades europeas, alimentados por partidos populistas o de extrema derecha, y a sus repercusiones electorales– insisten en cerrar esas vías.

Nada menos que la Comisión Europea reconoce formal y abiertamente, en la aludida Comunicación de noviembre del año 2000, el fracaso en estos términos del modelo de "inmigración cero". Pero la mayor parte de las propuestas formuladas desde entonces para corregirlo –en particular la Directiva para la admisión de personas por motivos laborales–, en los arrecifes de las resistencias de algunos estados. Las vías de entrada legales en Europa, aparte de las dos mencionadas –los títulos habilitantes del derecho de asilo y la reagrupación familiar– son muy angostas, y eso determina que mucha gente opte por otras alternativas: en los países del norte europeo, por la vía de la demanda de asilo; en los del sur, por la irregularidad, ya sea de entrada o de permanencia.

En relación a la ciudadanía, segundo elemento del modelo actual y del modelo alternativo sobre el que se pide reflexión, puede decirse que el cielo europeo está poblado de luces y sombras, aunque seguramente prevalecen las segundas. El primer argumento para justificar esta afirmación es que la inmensa mayoría de los inmigrantes establecidos en Europa son extranjeros, a pesar de que muchos de ellos llevan una media de 20 años establecidos en Europa, lo que los hace merecedores de la denominación de *extranjeros perpetuos*. Las tasas de naturaliza-

ción prevalentes en el conjunto de Europa son muy bajas, aunque, por supuesto, existen excepciones nacionales muy importantes. A pesar de estas últimas, alguien ha calculado que, con las actuales tasas de naturalización, se tardaría 150 años en naturalizar a los actuales residentes extranjeros, siempre que no entrase ninguno nuevo durante ese tiempo.

Por lo que se refiere a los derechos de los inmigrantes, varía considerablemente según su estatus legal. La dotación de derechos es grande en el caso de los residentes permanentes o de larga duración, los llamados *denizens*, que constituyen el grueso de la población inmigrada en la Europa tradicionalmente receptora. Poseen la plenitud de los derechos civiles y generalmente la de los derechos socioeconómicos, pero carecen de derechos políticos, lo que limita severamente sus posibilidades de participación política. Como excepción, tres países reconocen el derecho de voto en el ámbito municipal. Aún no tienen reconocido el derecho a la libre circulación dentro del territorio de la Unión Europea, entendiendo por tal la libertad de establecerse y trabajar en país distinto del que son residentes.

Por su parte, la dotación de derechos es mucho más limitada en el caso de los temporales y, en conexión con la sesión anterior, habría que discutir si la preferencia por la temporalidad que se observa en Europa constituye una opción acertada en la perspectiva del medio y largo plazo. En esa discusión se debería tener en cuenta cómo queremos que sean nuestras sociedades en el futuro. Por supuesto, la dotación de derechos es especialmente exigua en el caso de los irregulares, variando de país a país.

La precedente afirmación de que en el cielo de la ciudadanía europea habitan más sombras que luces se asienta también en las deficiencias y limitaciones observables en la integración de los inmigrantes que se han establecido en Europa en los últimos cuatro o cinco decenios. Aunque, por supuesto, cualquier generalización al respecto resultaría peligrosa y arriesgada, puede decirse que, a la luz de una serie de indicadores relevantes –tales como la posesión de derechos, calidad de los empleos, niveles de desempleo, resultados educativos y niveles alcanzados, condiciones de vida y participación cívica y política, entre otros– las poblaciones inmigradas, tomadas en conjunto, aparecen como fuertemente desfavorecidas en comparación con las autóctonas. En no pocos países, la división entre nacionales y extranjeros ha sustituido en buena medida a viejas fracturas sociales como las existentes entre ricos y pobres.

Otro signo de insatisfacción con este modelo es la fuerte desafección que en algunas sociedades se observa en segmentos jóvenes de las poblaciones inmigradas, proclives a la adopción de actitudes de confrontación y a la construcción de identidades personales en conflicto con la sociedad de acogida.

Finalmente, hay que señalar la existencia de fuertes reticencias hacia la inmigración y de sentimientos antiinmigrantes en amplios segmentos de la sociedad, que se manifiesta en incidentes xenófobos, en múltiples formas de discriminación y en el ascenso de partidos populistas o de extrema derecha, en no menos de media docena de países, que hacen del rechazo a la inmigración su principal bandera.

Este es, dibujado con gruesos brochazos, el modelo europeo actual de inmigración y ciudadanía. Y conviene tener presente que no es inevitable, que no resulta de ninguna fatalidad que nos condene inexorablemente a su persistencia. Las cosas podrían ser distintas. La mejor prueba de ello es la comparación, a estos efectos, de las sociedades europeas con otras sociedades democráticas receptoras de inmigración. Con una de ellas la comparación no resulta desfavorable, puesto que aún es más restrictiva y más reticente a la extensión de la ciudadanía: me refiero a Japón. Pero hay otras, las clásicas sociedades de inmigración de Norteamérica y Australasia, con las que la comparación sí resulta desfavorable para las sociedades europeas. Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda son países mucho más abiertos a la inmigración que los europeos. Admiten cada año a centenares de miles de inmigrantes, por vías legales, y los admiten para quedarse, no en condiciones de temporalidad. La perspectiva de la plena incorporación a la sociedad es aceptada y promovida. La naturalización se fomenta y se produce en tasas elevadas, lo que beneficia la integración. Aunque no falten motivos de crítica y de insatisfacción, y aunque el clima hacia la inmigración esté deteriorándose en Estados Unidos y Australia, no cabe duda de que los grados de integración son, en conjunto, claramente superiores a los de Europa.

Cambiar este modelo europeo es, desde luego, muy difícil, puesto que hunde sus raíces en la misma naturaleza de las sociedades europeas y, en buena medida, en su historia. La historia condiciona decisivamente a las sociedades en las orientaciones hacia la aceptación de los venidos de fuera y su plena incorporación a la sociedad y al cuerpo político, en suma hacia el acomodo de la diversidad. No hay tiempo para detenernos en ello, pero hay que apuntar que, entre algunas otras características, las sociedades europeas tienen un largo pasado emigratorio a sus espaldas, una memoria colectiva de equilibrios precarios, frecuentemente rotos, entre la población y los recursos y unas viejas nacionalidades definidas de modo excluyente.

Sin embargo, el cambio es necesario. La misma Comisión Europea lo propone, entre otros, en el apartado en el que hace referencia al trato justo a los nacionales de países terceros y que está patente, por ejemplo, en el documento de junio de 2003 sobre inmigración, integración y empleo.

¿En qué direcciones debería cambiar este modelo para que resultase más satisfactorio y más prometedor para la salud futura de nuestras sociedades? Apuntemos algunas posibles, de manera concisa.

En primer lugar, hay que abrir canales a la inmigración legal con propósitos laborales, y deben ser transparentes y flexibles. Dar con las fórmulas más apropiadas puede no ser sencillo, pero es una necesidad imperiosa y, desde luego, existen modelos en otros países.

En segundo lugar, poco se logrará si no cambian las actitudes colectivas hacia la inmigración y hacia la incorporación de los inmigrantes a la sociedad. Hay múltiples medios para ello que no hay tiempo para mencionar aquí, pero los estados y la propia Unión Europea tienen los mecanismos para intentar influir sobre las actitudes colectivas.

En tercer lugar, hay que facilitar y promover, a través de cambios legislativos donde sea necesario, la naturalización de los que adquirir la nacionalidad, así como considerar la posibilidad de fórmulas de nacionalidad doble que se corresponda con sentimientos de pertenencia englobantes.

En cuarto lugar, se deben fortalecer la legislación, los instrumentos y las instituciones especializadas en materia de lucha contra la discriminación, de modo que constituya pieza clave de las políticas de integración, como ocurre, por ejemplo, en el Reino Unido. A pesar de sus deficiencias, las directivas de la UE aprobadas en el año 2000 podrían constituir un elemento de avance en esta orientación.

En quinto lugar, es necesario promover la participación política y cívica de los inmigrantes, entre otras cosas a través de la extensión del derecho de voto activo y pasivo; y proponerse en serio el desarrollo de la llamada ciudadanía cívica o ciudadanía europea, que está sólo en fase embrionaria.

Un sexto punto sería reconocer el derecho a la circulación de los inmigrantes residentes permanentes por todo el territorio de la Unión Europea.

Un séptimo elemento es la necesidad de unificar las normas relativas al derecho de asilo, entre otras cosas para evitar que se produzcan agravios comparativos entre países. En especial habría que evitar lo que podríamos llamar una "subasta a la baja" entre los estados, que implica que el que tiene una legislación más favorable se convierte en destinatario principal de los flujos de demanda de asilo, con lo cual todos los países quieren endurecer sus legislaciones para desviar a los solicitantes hacia otros países, como ha venido ocurriendo en los últimos años.

Finalmente, y para terminar, se debería facilitar, y no restringir, la reagrupación familiar que, de nuevo en otras sociedades, se ha revelado como un instrumento de integración muy poderoso.

Aunque muchas de las competencias de las que depende el cambio de modelo recaen sobre los estados miembros, y algunas sobre los poderes locales, la Unión Europea tiene bastante que decir en estas materias. Ciertamente, el cambio de enfoque no será fácil, pero es decididamente necesario.



**Javier de Lucas**

*Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política,  
Director del GECIM. Universitat de Valencia*

### **Introducción**

Creo que en un seminario como éste, en el que hablamos de política de inmigración desde la óptica de la UE, en particular a partir de las recomendaciones de Tampere en octubre de 1999, y en esta sesión, debemos plantearnos ya una cuestión que tradicionalmente ha quedado al margen, por impensable o, como mucho, por secundaria: el acceso a la ciudadanía de los inmigrantes.

Sé que este planteamiento puede parecer sólo tangencial a los intereses de este primer seminario, pues a muchos se les antojará que las cuestiones de la ciudadanía quedan fuera de la discusión de las políticas de inmigración, incluso si se trata de hablar de integración. Pero precisamente es eso lo que quiero señalar como un error. Pues, a mi juicio, la vía de la inserción de los inmigrantes (junto a la igualdad en los derechos), señala hacia la ciudadanía algo que debe comenzar por el ámbito local. Y creo, además, que ésta es la ruta y el procedimiento al que apunta la visión que emana de Tampere y que, desgraciadamente, aún no ha encontrado un desarrollo suficiente y coherente, aunque existen pistas consistentes, sobre todo por parte de la Comisión Europea y del Comité Económico y Social europeo, tal y como trataré de señalar.

Enunciaré así el punto de partida de mi propuesta: ¿Debemos ofrecer acceso a la ciudadanía a los inmigrantes? Y de ser afirmativa la respuesta, ¿es aceptable la opción, el camino que ahora les ofrecemos en las políticas de inmigración de y en la UE? ¿Es practicable?

Adelanto ya que la realidad muestra una respuesta abrumadoramente negativa a semejantes preguntas. En todo caso, lo que les ofrecemos a los inmigrantes es un acceso a la ciudadanía que como poco habría que calificar de laberíntico, no exento de trampas y vueltas atrás. Y encima, una ciudadanía demediada. Y es así porque no queremos inmigrantes integrados, sino sólo *Gastarbeiter*. Queremos trabajadores extranjeros dóciles, aptos para las necesidades que existan en nuestro mercado, y sólo mientras esas necesidades existan. No los queremos visibles en nuestras escuelas, ambulatorios, en nuestros barrios, en nuestros centros de ocio.

Todo eso es un proyecto coherente con nuestra concepción instrumental de la inmigración. Pero muy incoherente con los principios de legitimidad legal que decimos sostener en nuestras constituciones y que hemos proclamado en instrumentos jurídicos de derechos humanos de carácter universal y regional, que son derecho positivo, vigente, en nuestro país. Incoherente con el proclamado objetivo de integración de los inmigrantes. Porque, a mi juicio, si algo significa integración es, ante todo, igualdad de derechos (que no uniformidad). Insisto, no sólo no discriminación (injusta: hay discriminaciones justificadas, necesarias), sino igualdad. Precisamente por ello entiendo la integración como un objetivo más ambicioso que el de la integración social (en la vida cotidiana, económica, cultural, jurídica) que obviamente es necesaria, pero no suficiente. Hablaré sobre todo de integración política porque el corazón de mi propuesta es que no podemos hablar de integración si no trabajamos para abrir el acceso a la ciudadanía para los inmigrantes. Dicho de manera más simple, sin acceso a los derechos políticos no hay proyecto de integración que sea creíble.

En todo caso, esta política que critico por insuficiente, es una visión de la integración de los inmigrantes, más que hipócrita, cínica, y además una visión contaminada por la actual obsesión securitaria (la prioridad de la guerra contra el terrorismo) que domina las agendas políticas estatales e internacionales.

Por mi parte, trataré de mostrar que es posible otra visión de la integración de los nuevos vecinos. Una visión que exige partir de otra forma de entender la política y la comunidad política: plural, igualitaria, inclusiva. Y, paradójicamente, las esperanzas de hallar esa otra visión de la política se encuentran en dos planos diferentes del propio de los estados nacionales que ahora la monopolizan. Por debajo, en el plano infraestatal, en las corporaciones locales como comunidades políticas primarias, precisamente por eso son las decisivas a la hora de enfocar de otra forma la presencia, la visibilidad, la integración, de los inmigrantes. Por arriba, en el ámbito supraestatal, en la Unión Europea, donde es posible pensar otra forma de comunidad política, plural, consociativa, inclusiva.

### **La vecindad como ciudadanía. Un proyecto de ciudadanía abierta a los inmigrantes. Posibilidades desde la UE**

La tesis que propondré no es, a mi juicio, ambiciosa, ni carece de apoyatura jurídica. Se trata simplemente de anclar el acceso a la ciudadanía en la residencia estable (desde tres años), 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) y además ciudadanía gradual: desde la vecindad al ámbito autonómico primero, y al estatal y europeo después.

Y para eso tomo como punto de partida algunos escasos instrumentos de desarrollo del espíritu de Tampere<sup>4</sup>, que tratan de concretar el reconocimiento de integración política de los inmigrantes a través de las nociones de integración cívica y ciudadanía cívica, abiertas a los inmigrantes. A ese respecto, lo más interesante es la formulación del principio de integración política que, como he dicho, ha sido propuesto, a propósito de los inmigrantes, por la Comisión Europea<sup>5</sup> y por el Comité Económico y Social Europeo en su Dictamen 365/2002<sup>6</sup> (dictamen sobre inmigración, integración y la sociedad civil organizada) de 21 de marzo de 2002.

Partiré de la Comunicación de la Comisión Europea (COM) 2000 757 en la que se perfilan los elementos de una "nueva política de inmigración europea", que permitirían hablar de una "ciudadanía cívica" (epígrafe 3.5). Si la considero significativa es porque pone el acento en el objetivo de "integración de los nacionales de terceros países" que acuden como inmigrantes (epígrafe 2.5), y, sobre todo, por la afirmación de la integración como un "proceso bidireccional que implica la adaptación tanto por parte del inmigrante como de la sociedad de acogida", lo que supone el reconocimiento de que los deberes son mutuos (aunque falte el reconocimiento de la asimetría en la situación de ambas partes respecto a la exigibilidad de esos deberes) y por los medios que apunta como elementos de integración: el beneficio en las condiciones de vida y trabajo, la lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia, los programas específicos de inmigración a todos los niveles (nacional, regional y local, empezando por este último, pues "la clave del éxito se encuentra

4. 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 entre 15 y 20 millones de personas que residen en la Unión Europea y no poseen la nacionalidad de ninguno de los estados miembros. Hoy, en la UE, hay una campaña lanzada por el grupo *Lettre pour la citoyenneté*, que busca obtener un millón de firmas para pedir la reforma del Tratado de la Unión (ahora sería de la Constitución europea: se apoya en lo dispuesto en el artículo 2.46.4 del texto del proyecto) a fin de conseguir que el artículo 1.8.1. diga lo siguiente. "quienes ostenten la nacionalidad de un Estado miembro **o sean residentes estables**, poseen la ciudadanía de la UE". Se trataría entonces de posibilitar una interpretación extensiva de los derechos reconocidos en la parte segunda de la Constitución, por ejemplo en el artículo 2.40 (elecciones municipales), en el 2.45.2 (libertad de circulación y residencia), en el 2.47 y ss. Esta reivindicación se presentó a la Convención que ha elaborado el proyecto de Constitución europea, pero no fue tomada en cuenta.
5. 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).
6. 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".

en el establecimiento de medidas en niveles muy bajos, basadas en asociaciones entre los muchos actores que deben participar") y, muy específicamente, en dos criterios: "la igualdad respecto a las condiciones de trabajo y el acceso a los servicios" y "la concesión de derechos cívicos y políticos a los migrantes residentes a largo plazo".

Entre todos esos elementos, que no puedo analizar ahora en su complejidad, considero positivas sobre todo dos propuestas de la Comunicación 757 que podrían desarrollarse, puesto que se formulan, como las que hemos visto, sólo de forma muy general, y permitir así avanzar en la transformación de la ciudadanía que he tratado de recordar en estas páginas. La primera es un paso importante en el camino hacia la obtención de un estatuto de residente europeo para los inmigrantes que, cumplidas determinadas condiciones, puedan ser equiparados en sentido estricto, es decir, en términos de igualdad de derechos, a los ciudadanos europeos. Se trata de la recuperación de la idea de que ciudadano es el que habita en la ciudad (por más que hoy sólo parece que podamos aspirar a reconocer esa condición a quien "vive y trabaja"), no sólo el que nace en ella. La segunda, vuelve a la idea misma de democracia de las ciudades.

En primer lugar, la recuperación del estatuto de residente. Hacer radicar la condición de ciudadano en la de residente, en lugar de la de nacional, es un paso extraordinariamente importante. Pero hay que comenzar por hacer asequible esa condición. Y el problema es la circularidad entre permiso de residencia y trabajo, que concurre como factor negativo pues contribuye a levantar una barrera casi infranqueable desde el punto de vista del proceso de integración de los inmigrantes como ciudadanos. 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. La Comunicación 757, en su epígrafe 2.4 in fine reconoce la conveniencia de este tipo de visado y, por tanto, de una nueva categoría de residencia no directamente vinculada al permiso de trabajo. Y, desde luego, esa situación de residente inicial, a la búsqueda de trabajo, debe llevar aparejado un estatus de seguridad, de garantía en los derechos que le corresponden.

En segundo término, la idea de "ciudadanía cívica" que se enuncia tímidamente en el epígrafe 2.5 de la mencionada Comunicación 757<sup>7</sup>, debe ser desarrollada. Esa ciudadanía cívica debe comenzar por el reconoci-

7. "La Constitución europea podría constituir una referencia para el desarrollo del concepto de ciudadanía cívica en un Estado miembro concreto (con un conjunto común de derechos y obligaciones básicas) para los nacionales de terceros países. El permitir a los inmigrantes adquirir esta ciudadanía una vez transcurrido un período mínimo de dos años podría ser una garantía suficiente para que muchos inmigrantes se establezcan con éxito en la sociedad o podría ser un primer paso hacia la adquisición de la nacionalidad del Estado miembro en cuestión".

miento 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 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.

Ese es el sentido del Dictamen 593/2003 del CESE, que empieza afirmando en su punto 1.5 que “hacen falta políticas públicas y actitudes sociales integradoras para lograr que Europa sea una buena tierra de acogida, una sociedad inclusiva, plural e intercultural. Integrar adecuadamente a los residentes actuales y futuros, que provienen de terceros países, constituye un objetivo estratégico para los europeos.” Por eso, y partiendo de la correspondencia entre ciudadanía e igualdad jurídica, el CESE propone que la Convención Europea adopte una noción extensa de ciudadanía europea, cuyo ámbito de aplicación personal incluya a quienes siendo nacionales de terceros países, se encuentren en situación de residencia estable o de larga duración en alguno de los estados miembros de la Unión Europea. Esta noción extensa se corresponde con la adoptada por la Comisión bajo la denominación de “ciudadanía cívica”<sup>8</sup>, fundada en el artículo 20 de la Carta de derechos fundamentales de la UE adoptada en Niza.

Por eso, en su apartado 4.13.1. sostiene: “En la primera Constitución Europea, a principios del siglo XXI, es necesario que el derecho a la ciudadanía supere los límites de la pertenencia a la nacionalidad, y se abra al concepto de la residencia estable. Si la base de los derechos políticos y sociales para las personas es la pertenencia a una comunidad de carácter nacional o la pertenencia a un grupo étnico-cultural, no es posible configurar una ciudadanía europea. Europa es plural en todos los sentidos, en esencia es intercultural. La base de la Unión Europea no es “la nación europea”. La ciudadanía europea no puede estar basada exclusivamente en la nacionalidad. La ciudadanía europea debe superar la simple suma de los nacionales de los estados miembros, para constituir una ciudadanía política, de carácter plural e integradora y participativa. Esta ciudadanía participativa, que forma parte de la identidad común de los ciudadanos europeos, no supone sólo una relación democrática entre los ciudadanos y “el Estado”, sino que va más allá y significa también un sistema de relaciones participativas entre los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil.”

Y después de proponer el derecho a voto, formula las siguientes conclusiones:

1.1 “Reconocer la ciudadanía de la Unión a los residentes que son nacionales de terceros países, y residan de manera estable o de larga duración, es un paso positivo para que la Unión confirme su voluntad de integrar a todas las personas, sea cual sea su nacionalidad.

8. COM(2000) 757 final.

1.2 En el futuro, en los estados miembros de la Unión Europea se va a incrementar la población de origen inmigrante. Muchas de estas personas serán residentes estables o de larga duración. También se incrementará la movilidad de todas las personas con el desarrollo de la libre circulación. La Convención debe analizar si las actuales bases políticas y jurídicas son suficientes, o no lo son, para fomentar la integración.

1.3 El CESE solicita a la Convención, que en la elaboración de la primera Constitución de la Unión Europea, el principio de igualdad se aplique a todas las personas, sean nacionales de los estados miembros o nacionales de países terceros, que residan de manera legal y estable en la Unión Europea.

1.4 El CESE solicita a la Convención que la ciudadanía de la Unión disponga de un nuevo criterio de atribución: que la ciudadanía esté vinculada no sólo a la nacionalidad de un Estado miembro, sino también a la residencia estable en la Unión Europea”.

Por lo tanto, propone a la Convención que el artículo 7 (Ciudadanía de la Unión) otorgue la ciudadanía de la Unión no sólo a los nacionales de los estados miembros, sino también a todas las personas que residan de manera estable o de larga duración en la Unión Europea. La ciudadanía de la Unión se añadirá a la ciudadanía nacional sin sustituirla. De esta manera estas personas serán ciudadanos europeos, y por lo tanto iguales ante la ley. La propuesta, como vemos, es idéntica a la formulada por el movimiento *Lettre pour la citoyenneté*, sólo que en el actual proyecto se trata del artículo 8.

### **¿Qué acceso a la ciudadanía? Algunas dudas acerca de los criterios de verificación de la lealtad constitucional de quienes aspiran a la condición de ciudadano.**

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

La primera condición, por tanto, es definir a qué tipo de comunidad política debiéramos aspirar como modelo para gestionar democráticamente nuestras sociedades multiculturales (que lo son no sólo por la presencia de

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

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

Pero una vez que se entra, es necesario orientar el esfuerzo hacia iniciativas que impidan la existencia de un muro infranqueable para quien llega y quiere convertirse en miembro de esa comunidad. Ahora no se trata del derecho de acceso sino de las condiciones del derecho de pertenencia, que tampoco es reconocido como tal, ni aun como facultad. Entre los requisitos que concretan el ejercicio de esa facultad y que ponen de relieve el objetivo de restricción se encuentran, evidentemente, algunos de los medios de acceso a la integración social: vivienda, educación y trabajo. Y aquí debo destacar una contradicción a mi juicio letal en la política de integración de la inmigración desarrollada por el Gobierno del PP en estos últimos años. Una contradicción con el principio de subsidiariedad y de distribución de competencias en un Estado de autonomías. Una contradic-

ción sobre todo en términos de eficacia. La responsabilidad básica, de facto, en el proceso de integración social cotidiano corresponde a la administración municipal y a la regional o autonómica. Todavía no me refiero a la garantía de los derechos. Hablo de problemas previos, como del modelo de alojamiento de los temporeros (el modelo de diseminación espacial puesto en práctica en El Ejido, como han explicado con claridad Ubaldo Martínez o Emma Martín Díaz, por ejemplo). Los antropólogos y los geógrafos saben muy bien la importancia de la organización del espacio. Saben muy bien y nos han explicado cómo hacer imposible lugares de reunión de los inmigrantes entre sí es aún más eficaz que dificultar su acceso a los espacios micropúblicos en condiciones que debieran ser evidentes en una sociedad que se dice pluralista. Hablo, por tanto, de las competencias respecto a las condiciones de trabajo y de la aún modestísima existencia de informes y actas (*a fortiori* de sanciones) practicadas por la Inspección de trabajo. Hablo, claro está, de condiciones que exigen medidas presupuestarias y previsión al menos a medio plazo. Resulta escandaloso que quienes tienen que afrontar directamente esos problemas no cuenten con medios y, lo que es peor, se les regatee la competencia por parte de la Administración central del Estado.

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

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

A mi juicio, la vía más adecuada para alcanzar ese objetivo es combinar ese principio de integración política con los de ciudadanía multilateral y ciudadanía local. A esos efectos, puede ser útil recuperar la noción de políticas de presencia, de participación en el espacio público, enunciada



por Phillips, en relación con los grupos “desposeídos de poder”, como propone Sassen<sup>9</sup>, y en particular los inmigrantes, las mujeres. Es cierto que Sassen incluye en esa política de presencia dos objetivos diferentes, el de dar poder a los que están privados del acceso al poder y a la riqueza, y el de explicar la paradoja de la capacidad política creciente de grupos a los que se niega la titularidad de la ciudadanía. Por eso recurre a la noción de presencia y a la de ciudadanía de facto para tratar de superar la nacionalización de la ciudadanía y su contaminación de género. Más allá del interés de la propuesta específica de Sassen a propósito de la cuestión de género, me interesa señalar que sus sugerencias apuntan en la misma dirección que proponía. Se trata de abrir esas dos *jaulas de hierro* que aprisionan la ciudadanía, la del vínculo nacionalidad-trabajo formal-ciudadanía, y la de ciudadanía-espacio público-género. Se trata de crear nuevas formas de ciudadanía, plurales, multilaterales, y de carácter gradual, que conectan con la ciudadanía como “derecho a la ciudad”, “derecho a la movilidad”, “derecho a la presencia”, sobre todo de quienes han sido arrinconados a los territorios donde oficialmente (al menos para quienes siguen sin entender a Foucault) no reside, no juega el poder, teniendo en cuenta que desde esos espacios, esos actores –las mujeres, los inmigrantes, sobre todo los sin papeles– están tejiendo una nueva política.

En cuanto a los principios de ciudadanía múltiple o multilateral y local, como concreción de la democracia inclusiva y plural, lo que propongo es aprovechar las tesis defendidas por Bauböck o Rubio (y acogidas por Castles) a propósito de la ciudadanía transnacional<sup>10</sup>, 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, como apunté más arriba, estriba en cómo hacer asequible esa condición de residente estable equiparada a la de ciudadano, y hemos discutido 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

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

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

imagen de lo dispuesto en los EEUU, se ha establecido en recientes reformas en algunos de los países de la UE (pruebas de lengua, de conocimiento de la Constitución).

Por mi parte, de acuerdo con Carens o Rubio Marín, entiendo que debe tratarse de un efecto automático derivado de la estabilidad de residencia. Pese al carácter razonable de algunos de los requisitos enunciados, no puede ignorarse que todo lo que excede un principio simple, la libre aceptación del ordenamiento jurídico-constitucional, me parece que bordea peligrosamente un modelo de asimilación cultural como condición de la integración política.

Las recetas del tipo “test de patriotismo constitucional” pretenden superar las condiciones etnoculturales para integrar la diversidad, pero creo que en su concreción subyace muchas veces lo contrario de lo que se pretende. Y eso si es que no se trata de retórica vacía, o incluso de mero cinismo, sobre todo por parte de muchos de los que ponen siempre por delante la condición de estricta observancia de la legalidad y cumplimiento de deberes por parte de los inmigrantes, una condición que, pese a la apariencia de igualdad que invoca (“las mismas reglas para todos: no sólo derechos, también deberes”), a duras penas esconde una actitud hacia los inmigrantes de sospecha, de presunción de incumplimiento de esos deberes, sin que se les dé siquiera la oportunidad de conocerlos y entenderlos.

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

Frente a esa aparente obviedad, hay que insistir en que la realidad es mucho más compleja. Y, en primer lugar, hay que poner de relieve las insuficiencias de un planteamiento que se formula como obvio –sino como “natural” al discurso de la democracia y de los derechos– y que, sin embargo, a mi juicio, está lejos de serlo. Como han señalado los críticos de Rawls (y en menor medida los de Habermas) debemos denunciar sobre todo dos falacias argumentativas, muy coherentes con cierta rancia concepción del liberalismo, por más que pretenda modernizarse arrojando al otro lado la descalificación de paleolítico intervencionismo

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

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

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

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

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

Lo que sucede es que incluso esa cínica respuesta entraña no pocos problemas, empezando por la concreción de los derechos cuyo reconocimiento vendría así exigido como condición previa de la integración. Es una opinión comúnmente repetida, a ese propósito, que ese reconocimiento, en el caso de los inmigrantes, de los extranjeros, de los diferentes visibles (aunque sean nacionales: mujeres, minorías étnicas o culturales o nacionales o religiosas, niños, discapacitados, etc.), recorre un camino inverso al de la positivación de los derechos humanos: en este caso, los derechos civiles son primero, sí, pero luego vienen los económi-

cos, sociales y culturales y sólo muy al final los políticos. En mi opinión, la única regla admisible es la igualdad y la plenitud en el reconocimiento de derechos, con prioridad para los imprescindibles para la integración: educación, sanidad, trabajo, vivienda y libertades.

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

Insisto. La receta es muy simple: a los inmigrantes, como a los ciudadanos, lo que se les debe exigir es el respeto, yo diría que el cumplimiento, porque el término adhesión, como el de lealtad está preñado de subjetividad) de la legalidad juridicoconstitucional. Ni más ni menos<sup>11</sup>. Pero eso no significa que ellos deban ofrecer un plus que no se exige a los ciudadanos. ¿Por qué deben demostrar que conocen la Constitución, y los ciudadanos no? ¿Acaso los ciudadanos portan consigo desde el nacimiento –antes– una carga genética relativa a la Constitución? Superarían el test de conocimiento de la Constitución los indígenas, "nosotros", ¿cuántos saben que el rey no es soberano, que hay una restricción del principio de no discriminación por sexo en la sucesión a la jefatura del Estado, que el ministerio fiscal no forma parte del poder judicial independiente, que el Estado de las autonomías no es federalista pero se le aproxima, etc.?

11. Dejo de lado por razones de tiempo otro tipo de exigencias incluidas en esos contratos de adhesión que, como se ha hecho en Francia desde la iniciativa de Chirac y el Gobierno Raffarin, parecen incluir también algunos requisitos sobre los que se debería hablar más despacio, como el conocimiento de la lengua, o el de la cultura. Son las que inspiran las reformas producidas en las legislaciones de buena parte de los países de la UE y de las que me he ocupado en otros trabajos.

**Carlota Solé**

*Catedrática de Sociología,  
Universitat Autònoma de Barcelona*

La sesión sobre "Elementos para un enfoque europeo de la inmigración y la ciudadanía" contó con la presentación de la ponencia por parte de Ricard Zapata. El ponente expuso cómo desde el Consejo Europeo reunido en Tampere en 1999, los estados construyen argumentos sobre la inmigración para justificar sus políticas. De este modo, se transmite la lógica estatal, centrada en la estabilidad, a la política europea sobre inmigración. En ese contexto, las decisiones en el seno de la Unión Europea atienden a dos procesos: a) proceso de interés común, por el cual los estados mantienen el poder de decisión, y b) proceso de interés comunitario, por el que los estados no tienen el monopolio de decisión. El paso de un proceso a otro es lo que la Unión Europea, a través de la Comisión, debería hacer, dejando de lado a los estados. Sobre este punto cabe decir que ello será posible en la medida en que las instituciones de gobierno, el ejecutivo, de la Unión Europea sean suficientemente fuertes.

Tres preguntas deben responderse al respecto:

1. ¿En qué momento del proceso de gestión de la inmigración se encuentra España?
2. ¿Qué dificultades existen en ese proceso?
3. ¿Qué desafíos se plantean?

Sobre la primera pregunta, Ricard Zapata arguye que si en los años noventa la cuestión estriba en cómo definir el marco institucional de la inmigración, a partir del año 2000, aproximadamente, se trata de crear el marco para solucionar los temas. En este sentido, la dimensión demográfica del fenómeno de la inmigración puede replantearse: no interesa tanto cuántos entran sino quiénes entran en un país. Los flujos migratorios afirma R. Zapata son una construcción política, se está creando una "nueva hispanidad", concepto harto polémico. En España, tras el brote de racismo en El Ejido (Almería), se empieza a tener conciencia sobre el tema de la inmigración. Los medios de comunicación de masas han contribuido a ello enormemente. A partir de ahí, se intenta identificar y definir las zonas de conflicto, desde la perspectiva de los derechos humanos, de las razones socioeconómicas y culturales. Se intenta también definir a los actores que, desde el punto

de vista político y asociativo, intervienen. Zapata denuncia la poca explicitación de una lógica de socialización y de pedagogía de la inmigración por parte de los partidos políticos. No sólo el Partido Popular, sino también otros partidos no se definen claramente. Aquí cabe recordar el papel de los partidos políticos de izquierda como el Partido Socialista Unificado de Cataluña (PSUC) o el Partido Socialista de Cataluña (PSC) y el papel que jugaron en tiempos del régimen franquista en integrar a la inmigración interior, y el que están jugando en la actualidad tratando de lograr la participación política de los inmigrantes, a través del voto en las elecciones municipales.

En relación a la segunda pregunta, las dificultades del proceso, el ponente alude a la necesidad de evitar una concepción utilitarista, utilizando a los inmigrantes como un recurso. Hay que aceptar que estamos en un proceso hacia una Europa multiétnica y pluricultural. Sobre esta cuestión, lejos de caer en una actitud victimista, hay que tener en cuenta los intereses comunes de los inmigrantes que pueden devenir en intereses colectivos para articular una acción colectiva basada en la solidaridad de grupo. De esta forma el intercambio de bienes privados conduciría a la consecución del bien colectivo de la ciudadanía.

Se trata también de no ver el proceso como conflicto por los valores democráticos, por la presencia de inmigrantes sino todo lo contrario, las restricciones a la entrada de inmigrantes van en contra del liberalismo como valor.

Respecto a la tercera pregunta sobre los desafíos que se plantean, R. Zapata presenta once puntos de discusión:

1. Más allá de la dimensión administrativa, tenemos que demostrar capacidad de resolver el tema de la inmigración
2. Los partidos políticos no lo han resuelto. Cabría hablar de pactos de Estado.
3. Habría que enlazar la agenda social con la política. Por ejemplo, los problemas de los barrios no se reflejan en el discurso de los partidos políticos
4. Cabría implicar a la ciudadanía (asociaciones, sindicatos, etc.) en el proceso
5. Habría que replantear el vínculo: ciudadanía, nacionalidad y derechos políticos. La ciudadanía debería desvincularse de nacionalidad y apoyarse en el criterio de residencia.
6. Habría que separar los tres discursos de: seguridad, el socioeconómico y el de identidad, que conforman el populismo en este tema.
7. Cabría resolver la relación entre cultura y religión.
8. Deberían gestionarse las percepciones y no sólo las realidades, evitando estereotipos que proceden de una difusión exótica del tema, así como de una visión intelectual sobre la inmigración.

9. Habría que replantear la visión territorial de la inmigración, dado que algunas comunidades autónomas tienen tradición de inmigración y otras no.

10. Los partidos políticos deberían solucionar la relación entre inmigración y multinacionalidad.

11. La inmigración debería contemplarse de acuerdo con la ubicación geopolítica de España y su vertiente mediterránea. Sobre este punto cabe señalar que:

- A pesar de que España es una democracia joven, el tema de la inmigración debe resolverse con cultura democrática;
- España tiene unas fronteras en el espacio;
- El fracaso del colonialismo europeo juega un papel en la inmigración;
- El Estado del bienestar se ha construido en el centro de Europa con la inmigración mientras que en España se ha construido sin la inmigración.

En todos los sentidos mencionados es necesario formular medidas europeas que contemplen pasar del interés común al comunitario.

La ponencia fue comentada por Joaquín Arango y Javier de Lucas. Joaquín Arango habló de la necesidad de un modelo de inmigración alternativo al existente. Ya existe un modelo de inmigración y ciudadanía que es restrictivo a la entrada de inmigrantes desde los años setenta. A raíz de la crisis económica de 1973-1974, se decide el cierre de las fronteras. A partir de ahí, se elabora el modelo de "inmigración cero". El ex ministro francés de Interior, Charles Pasqua, hablaba de la cuota cero de inmigración, es decir, inmigración laboral, sin derechos básicos como el de vivir con la propia familia, en sociedades democráticas. Este modelo ha sido un fracaso porque han seguido llegando inmigrantes como familiares o como asilados, muy pocos lo han hecho como trabajadores, a pesar de las crecientes necesidades laborales y de la necesidad de admitir inmigrantes para contrarrestar el descenso de la fecundidad. Ello pone de manifiesto la contradicción con los partidos políticos que se plasma en la dicotomía: mercado versus Estado.

La Comisión Europea reconoce en noviembre del 2000 el fracaso del modelo de inmigración cero, pero las directivas posteriores de admisión de inmigrantes por motivos laborales tampoco han solventado el problema. Así, en muchos países nórdicos, los inmigrantes optan por solicitar el asilo, y en los del sur de Europa son irregulares, aunque entren con visado de turista.

Sobre la cuestión de la ciudadanía, se constata que la inmensa mayoría de los inmigrantes en Europa son extranjeros perpetuos. La tasa de naturalización es muy baja. El resto de los no naturalizados tienen derechos en el caso de los denizens (es decir, residentes permanentes), pero carecen del derecho de voto. Cabe hablar de un relativo fracaso de la integración de los inmigrantes en los últimos decenios en Europa si nos atenemos a los niveles educativos, a la situación de empleo y a la partici-



pación cívica y política. Los inmigrantes se hallan desfavorecidos respecto a los autóctonos. Se abren constantes grietas, se produce desafección entre los jóvenes, se adoptan respuestas antisistémicas, esencialistas, aumenta la xenofobia. Aquí cabe recordar que la ampliación de la base de participación política tiene como coste social el aumento del racismo y la xenofobia, por la reacción de la población autóctona que teme, con fundamento o sin él, perder sus privilegios.

J. Arango considera que este modelo no es inevitable. Hay que comparar con otras sociedades de inmigración. Japón es todavía más reticente que España a la entrada de inmigrantes, pero EEUU, Canadá, Nueva Zelanda y Australia admiten inmigrantes con estancia indefinida. Se fomenta la naturalización y la integración. Podría argumentarse que en estos países actúa el mercado más que el Estado. Cambiar el modelo europeo es difícil porque la Historia condiciona a las sociedades. Muchas de ellas definen la nacionalidad de forma excluyente. Pero es posible establecer el trato justo a terceros, lo cual equivale a integración.

Para ello es necesario:

- abrir canales a la inmigración legal,
- cambiar las actitudes hacia los inmigrantes,
- facilitar la naturalización de los que lo deseen, conceder la doble ciudadanía,
- fortalecer las medidas contra la discriminación,
- promover la participación cívica y política en las elecciones municipales,
- reconocer el derecho de circulación de los residentes permanentes o *denizens*,
- reconocer el derecho de asilo para evitar agravios comparativos entre países,
- facilitar la reagrupación familiar.

Sobre estos puntos, la Unión Europea tiene mucho que decir, a pesar de que sean los estados quienes deciden sobre estas materias.

Javier de Lucas situó históricamente el debate sobre las esperanzas de los inmigrantes a alcanzar la ciudadanía. Desde los griegos, los teóricos del s. XVII como Suárez y Vitoria, John Stuart Mill en el s. XVIII o el jurista Kelsen un siglo más tarde, la preocupación ha sido recurrente. Tampoco cabe caer en el cosmopolitismo vigente actual. Es el otro extremo en el que uno se proclama ciudadano del mundo.

Dos ideas o preguntas centran la aportación de J. de Lucas:

1. ¿Tenemos que ofrecer acceso a la ciudadanía a los inmigrantes?
2. Si es así, ¿qué les ofrecemos? Y el camino que emprendemos, ¿es un buen camino?

Sobre la primera cuestión es necesario preguntarse si la ciudadanía que ofrecemos es coherente y practicable, respetando la legalidad. La respuesta es negativa. En realidad queremos trabajadores temporales y no inmigrantes, al igual que los replicantes de la película de Ridley Scout, *Blade Runner*. Lo que pretendemos es que se vayan cuando no los necesitemos.

Sobre qué les ofrecemos, el proyecto de Constitución Europea da oportunidades de ciudadanía en otro espacio que no sea el espacio del Estado, sino en el local. En este sentido puede considerarse que, en la era actual de la globalización, la dimensión glocal está garantizada. Así, cabrían dos espacios: el de la Unión Europea y el local. Los estados, con la visión centrada en la seguridad, desde después del 11 de septiembre de 2001, ofrecen una visión republicana al establecer que los inmigrantes tienen que acreditar aceptación del marco normativo de la sociedad receptora, que conozcan las instituciones, la lengua, etc. Se enfatizan las obligaciones más que los derechos. La prueba del conocimiento de la lengua es excluyente en muchos países. Así en Dinamarca, Austria, es necesario aprender y conocer el danés o el alemán; si no lo hacen, los inmigrantes pierden la residencia. ¿Es éste un buen modelo? Se pregunta Javier de Lucas. Cuántos españoles superarían el test de constitucionalidad (conocimiento del marco normativo) si se les preguntara:

- ¿Es soberano el rey?
- ¿Son iguales el hombre y la mujer en la Constitución española, son iguales en la familia real?
- ¿Es independiente el poder judicial y el sistema fiscal?
- ¿Qué le parece el título 8 de la Constitución?

Una visión alternativa a la lengua como requisito es la de considerarla capital humano, cultural y también social, por cuanto permite la comunicación y el establecimiento de redes.

Javier de Lucas insiste en que el conocimiento de la lengua debe establecerse como posibilidad, no como punición. Los inmigrantes deberían cumplir las normas, pero se exige de ellos que compartan los valores. Ahora bien, ¿qué normas y valores? La sociedad española es muy variada y tiene muchas costumbres, normas y valores. Por otro lado, ¿entra la religión en estas costumbres, normas y valores?

Igualmente, debería replantearse el vínculo entre ciudadanía y nacionalidad, para avanzar en el criterio de residencia. La propuesta de J. de Lucas gira en torno a una noción nueva de democracia, plural y consociativa, donde sea posible la ciudadanía multilateral. Esta noción, cercana a la de ciudadanía cívica del comisario europeo Vitorino, implicaría modificar el artículo 8.8.1 de la Constitución, entre otros artículos de las leyes españolas, e incluir a los residentes permanentes. El problema para este cambio radica en la difícil participación política de los propios interesados. La solución estaría en la fórmula: un vecino, un voto; es decir, en la participación de los inmigrantes en los municipios, a través del voto en las elecciones locales