

# Hacia una ciudadanía europea inclusiva. Su extensión a los inmigrantes

\*Javier de Lucas

## RESUMEN

En este estudio el autor tiene el objetivo de destacar algunos aspectos menos “visibles” de la construcción de la ciudadanía europea, concretamente los relativos al *estatuto de ciudadano* de los inmigrantes extracomunitarios, a sus derechos, a su acceso a la ciudadanía, entendida como un bien; e intenta ponerlos en relación con las posibilidades aparentemente abiertas en el ámbito de la UE, tras la “proclamación” de la Carta de los Derechos Fundamentales en la Cumbre de Niza de diciembre del 2000. Esta carta incluye un capítulo específico (capítulo V) a la ciudadanía, de forma que la conjunción de este capítulo con los artículos 61 a 63 del Tratado de Amsterdam de 1997 constituyen el marco para definir la ciudadanía europea.

Mi participación en este volumen colectivo tiene como propósito destacar algunos aspectos menos “visibles” de la construcción de la ciudadanía europea, concretamente los relativos al *estatuto ciudadano* de los inmigrantes extracomunitarios, a sus derechos, a su acceso a la ciudadanía, entendida como un bien. Trataré de ponerlos en relación con las posibilidades aparentemente abiertas en el ámbito de la UE tras la “proclamación” de la Carta de los Derechos Fundamentales en la Cumbre de Niza, el 11 de diciembre del 2000<sup>1</sup>. En efecto, en la Carta se incluye un capítulo específico, el capítulo V, dedicado a la ciudadanía, de forma que la conjugación de este capítulo con los artículos 61 a 63 del Tratado de Amsterdam de 1997 constituyen el marco para definir la ciudadanía europea.

\*Catedrático de Filosofía del Derecho, Universidad de Valencia

En lo que sigue, utilizo el término ciudadanía como condición de pertenencia o cualidad de miembro de la comunidad política, que supone la titularidad de la soberanía y la atribución de derechos que van más allá de los derechos humanos fundamentales de carácter “civil”, los ligados directamente a la persona: dicho de otra manera, la atribución, por un lado, de derechos políticos y, por otro, de derechos económicos, sociales y culturales; como ha escrito Añón, precisamente el reconocimiento de los derechos sociales constituye un test de inclusión, de ciudadanía inclusiva<sup>2</sup>. La ciudadanía es un estatus formal, pero también un vínculo de identidad y, sobre todo, un título de poder. Pues bien, la nueva realidad de los flujos migratorios –su condición de factor estructural de nuestras sociedades embarcadas en el actual estadio del proceso de globalización– pone en cuestión que los elementos que nos permiten definir quién y por qué es ciudadano y practicar así una discriminación justificada respecto a quienes no lo son, esté, de verdad, justificada. Dicho de otro modo, que sea aceptable e incluso, simplemente, viable en un mundo en desplazamiento (Naïr), marcado por un proyecto globalizador que dice superar las fronteras.

En otros términos: el debate sobre la inmigración, como se viene insistiendo desde un sector aún minoritario, no puede ser minimizado, pero no porque constituya el gran riesgo, la gran amenaza para la subsistencia del modelo de democracias acomodadas del norte, sino porque es el “escenario” más claro en el que se dirime hoy la vieja cuestión de la democracia, del acceso y la distribución del poder, sobre todo por parte de quienes aparecen como diferentes o, para ser más exactos, para aquellos cuya presencia entre nosotros nos hace comprender que no hemos tomado en serio la condición de la diferencia, que es constitutiva de nuestra propia realidad social, a la que aún queremos seguir viendo como homogénea.

La consecuencia que aquí nos interesa es que la realidad de los flujos migratorios nos enfrenta a la necesidad de transformar la condición de ciudadanía, para que deje de constituir un instrumento de exclusión (Walzer, 1997; Balibar, 1994), un privilegio incompatible con la legitimidad democrática a cuyo núcleo pertenece la universalidad de los derechos humanos (Ferrajoli, 1998), para poder superar los efectos negativos del modelo de ciudadanía sobre el objetivo de integración política, de *empowerment* en términos igualitarios (Phillips, 1995). Eso significa afrontar la necesidad de transformar las diferencias entre contrato de ciudadanía y contrato de extranjería o de inmigración, para ser más precisos. Pero, antes de enfrentarnos con esa difícil tarea, quizá debiéramos comenzar por preguntarnos por qué en la agenda de construcción de la ciudadanía europea no se incluye la extensión de esa ciudadanía a los inmigrantes no nacionales de Estados miembros de la UE.

## POR QUÉ NO SE PLANTEA EN EUROPA EL DEBATE SOBRE LA CIUDADANÍA A PROPÓSITO DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

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

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

Que se trata de una visión instrumental lo prueba el carácter meramente coyuntural de los argumentos utilizados tanto por parte de quienes, en búsqueda de ese saldo favorable, apuestan por una política de inmigración en la que priman los objetivos de control y rentabilidad interna, como por quienes, con idéntico propósito, abogan por una apertura de fronteras. El quid del balance se centra casi exclusivamente en la determinación del umbral de tolerancia de nuestros mercados y nuestras haciendas públi-

cas (y sólo secundariamente de nuestras calles, escuelas y hospitales) ante la presencia de los inmigrantes. Por eso, la regla que rige el juego, en el fondo, es la misma: admitir lo que necesitamos. La inmigración es una cuestión de reposición, de reemplazamiento de lo que nos falta: mano de obra en determinados sectores y períodos de tiempo, nacimientos que equilibren la desproporción entre clases pasivas y población activa y nos ayuden a mantener la población que necesitamos para contar con una posición en la UE, por ejemplo. La consecuencia es una discusión que atiende exclusivamente a los límites o, para ser más exactos, al criterio que permita establecer el cupo exacto de inmigrantes que cubran esas necesidades (laborales y/o demográficas).

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

El otro modelo, en cambio, sostiene que necesitamos muchos más inmigrantes, porque los empleos que ocupan no están cubiertos por los nacionales, o porque la baja tasa de natalidad vacía el contingente de población activa y hace insostenible el modelo de pensiones. Se apuesta así por una política más flexible en los cupos o incluso por una presencia estable de los inmigrantes entre nosotros, con acentos humanitarios e inequívocamente paternalistas, que no ocultan el mantenimiento de la vieja concepción de la política a la que me he referido. Ahora se trata de “tratarlos bien”, de respetar los derechos que tienen como seres humanos (un enorme gesto de progresismo éste de tomar en serio lo que venimos proclamando como obvio), e incluso reconocerles algunos derechos en los mismos términos de los ciudadanos, pero, por supuesto, *den-*

*tro de un orden:* porque si reconocemos que pueden tener los mismos derechos que los ciudadanos plenos, ¿cómo vamos a mantener la distinción?

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

Porque esta es la lección o, mejor, el desafío de la inmigración: la lógica, la coherencia de los nuevos flujos migratorios obliga a plantear como una secuencia –sin solución de continuidad aunque con los controles que sea razonable exigir–, como reza un trabajo del colectivo IOE (1998), el hilo que une las condiciones de inmigrantes, trabajadores, ciudadanos<sup>3</sup>. Para los inmigrantes, como para los trabajadores hace un siglo, la única oportunidad de acceder a la condición de miembro de la comunidad política es convertirse en trabajadores equiparables a los nacionales. Para ser más exactos, en un tipo de trabajadores, pues los que realizan su actividad de modo precario, o en sectores ajenos al mercado de trabajo formal, no gozarán siquiera de esa oportunidad. El problema es, por un lado, la carrera de obstáculos que separa al inmigrante de la condición de trabajador inmigrante y, después, de la de trabajador. El problema, aún más, es que ni siquiera cuando se accede a esa condición de trabajador se tiene la llave de acceso a la ciudadanía.

## LA REALIDAD DE LA INMIGRACIÓN EXIGE UN NUEVO CONCEPTO DE CIUDADANÍA, INCLUSIVA Y PLURAL. CIUDADANÍA EUROPEA E INMIGRACIÓN

Explicar en qué condiciones y con qué contenido puede hablarse de un modelo de ciudadanía que permita la inclusión de los inmigrantes exigiría, entre otras cosas, un debate a fondo sobre las alternativas al modelo de ciudadanía, por ejemplo, la noción de

ciudadanía diferenciada (quizá también de la ciudadanía multilateral), como propuestas más aptas para albergar a esa nueva ciudadanía, inclusiva y parcial. En estas páginas me limitaré a apuntar algunos elementos, inspirados ampliamente en los trabajos de Ferrajoli y Balibar sobre las insuficiencias del modelo monista de ciudadanía, pero también en los análisis de Taylor y Walzer sobre ciudadanía e inclusión. Y apuntaré algunas propuestas que, paradójicamente, traen su fuerza del aún balbuciente proceso europeo.

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

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

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

## LA CIUDADANÍA EUROPEA, UN PELDAÑO EN LA SUPERACIÓN DE LA VIEJA CIUDADANÍA PROPIA DE LOS ESTADOS NACIONALES

He insistido en recordar que la superación del modelo de ciudadanía como privilegio, como categoría monista y excluyente, se enfrenta a dos obstáculos fundamentales, que alguna vez he formulado como constitutivos de la “jaula de hierro de la ciudadanía en la modernidad”<sup>4</sup>: la vinculación de la ciudadanía con la nacionalidad y con el mercado, y por lo que se refiere a este último obstáculo, más concretamente, la identificación de ciudadano sólo con el que tiene sus propios recursos que le liberan de la atadura de las necesidades (el rico) o a lo sumo con el que tiene el estatus de trabajador en el mercado formal de trabajo.

En cuanto al primer límite, los intentos de superación son todavía muy balbuceantes. Ni la “ciudadanía republicana”, asentada en el concepto de patriotismo constitucional, ni la ciudadanía cosmopolita, de la que la ciudadanía europea podría aparecer como un estadio, un puente histórico (al menos en su condición de marco de una ciudadanía multilateral<sup>5</sup>), parecen suficientemente perfiladas. Tampoco la ciudadanía diferenciada, pese a que los ensayos de Taylor y Walzer y, desde el feminismo crítico, los de Phillips, Benhabib o Young, más que los de Kymlicka<sup>6</sup>, ofrecen pistas más viables. En cualquier caso, es interesante confrontar en qué medida el modelo de ciudadanía europea puede proporcionar aquella superación y volveré sobre ello de inmediato.

Respecto al segundo límite, es en buena medida superado, como señala Marshall, gracias al Estado social o, por mejor decir, a su manifestación histórica, el Estado del bienestar. Pero lo cierto es que hoy, además de que el retroceso del Estado del bienestar (o, más eufemísticamente, su reformulación) hace reaparecer el fantasma de la exclusión para los trabajadores nacionales, existe toda una categoría de trabajadores institucionalmente excluidos de ese beneficio: los inmigrantes.

Ya he tratado de avanzar asimismo los argumentos de lo que entiendo como una negativa implícita a ampliar el ámbito de la ciudadanía europea más allá de los nacionales de los Estados miembros. Lo cierto es que los europeos no parecemos dispuestos a extender el triple contenido de la ciudadanía al que me he referido antes más allá de las libertades negativas que garantizarían la seguridad jurídica de su estatus a los inmigrantes extracomunitarios.

Es así, desde luego, porque la extensión de los derechos políticos sigue apareciendo como un imposible, una contradicción en los términos (si bien hay que reconocer que comienza a abrirse paso la tesis que habla de graduar el acceso a esos derechos, comenzando por el sufragio municipal). La Carta no contiene ningún avance positivo. Ante todo, porque la noción de ciudadanía a la que se dedica el capítulo 5 sigue

identificada (como en el Tratado de Amsterdam) en términos exclusivos con el reconocimiento de derechos políticos en régimen de monopolio de los ciudadanos nacionales de los Estados miembros.

Pero es así sobre todo en lo que toca a los derechos sociales (el test de la voluntad de inclusión, como apunté antes), que incluso comienzan a ser relativizados para los propios ciudadanos europeos, como contenido de la Carta y por ello de la noción de ciudadanía europea. En efecto, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE parece un buen punto de partida, pues podría contribuir a abrir la posibilidad de reformular el artículo 8 del TUE de 1992 en el que se define la ciudadanía de la UE (modificado por los artículos 17 y siguientes del Tratado de Amsterdam), en especial los capítulos 3 –igualdad–, respecto a los artículos 12 y 13 del Tratado de Amsterdam (principios de igualdad y no discriminación), y 5 –ciudadanía–, en relación con los artículos 17 a 21 del mismo tratado. Sin embargo, hay que matizar enseguida esas expectativas, en la medida en que, como señalaba antes, el reconocimiento de los derechos políticos, pero, incluso previamente, el de los derechos sociales, es el test para una noción de ciudadanía inclusiva. Pues bien, porque la Carta no supone un cambio significativo ni en uno ni en otro aspecto. Como se ha señalado<sup>7</sup>, aunque la inclusión de la categoría de los derechos sociales en el capítulo 4 de la Carta<sup>8</sup> es un paso adelante respecto a la devaluación de los mismos que se observaba en los tratados de Maastricht y Amsterdam (conviene recordar, como advierte Estévez, que el artículo 136 de este último se limita a enunciar que se tiene presente la Carta Social Europea de 1961 y la Carta comunitaria de Derechos Fundamentales de los Trabajadores de 1989). Pero el régimen que se atribuye al derecho al trabajo (artículo 29), al derecho a la seguridad social (artículo 32) o al derecho a la vivienda (artículo 32.3) pone a las claras que esos derechos quedan muy rebajados respecto a su reconocimiento en las Constituciones de los Estados miembros, ¡y eso para los nacionales! La Unión no parece muy alejada de las políticas restrictivas en las que se encuentran embarcados algunos de los Estados miembros, y el ejemplo más claro es la devaluación de los derechos sociales que proporciona la L.O. 8/2000 en España.

Pero si formulo ese juicio escéptico es, sobre todo, porque en este mundo globalizado, en esa nueva división internacional del trabajo, el verdadero extranjero/el inmigrante (también, los países que lo generan) sólo cuenta como mano de obra en función de la coyuntura del mercado internacional y de la sagrada ley de su estabilidad de la optimización del beneficio financiero. Ni tan siquiera alcanza el inestable estatus del trabajador: privado de la protección del Estado nacional que le niega como no ciudadano, desprovisto de la de su infra-Estado de origen, es tan solo mercancía. Esto propicia, finalmente, el vaciamiento de la política –de sus viejos agentes, los estados– sin ofrecer recambio. Antes al contrario, se trata precisamente de eso: de que el lugar vacío dejado por la pérdida de competencias de los estados no sea cubierto, para que esa desregulación permita (como advierten Beck, Ramonet, Petrella, Estefanía, etc.) que campen a sus anchas



los verdaderos sujetos de tal proyecto de globalización, los ciudadanos globales, las empresas transnacionales y el capital financiero. Si a ello se une, además, la constatación de que, incluso por lo que se refiere a los privilegiados superciudadanos del Norte, los verdaderos agentes de una supuesta sociedad mundial del bienestar y del progreso ilimitados, lejos de propiciar una noción activa de la ciudadanía, el modelo imperante de globalización fomenta lo que con acierto –Ramoneda– se ha dado en llamar “ciudadano NIF”, hay razones para entender que lo que Ferrajoli considera aporías de la ciudadanía (correlato de las que afectan a la soberanía) imposibilitan su transformación hacia un modelo inclusivo. Sin embargo, como apunté más arriba, es posible matizar este pronóstico. Para concluir, trataré de apuntar algunos rasgos positivos del proceso de elaboración de la ciudadanía europea a propósito del objetivo de esta reflexión.

## RASGOS INCLUSIVOS DE LA CIUDADANÍA EUROPEA

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

En segundo término, y es a lo que voy a prestar atención ahora, la Comunicación 757 de 22 de noviembre del 2000 de la Comisión Europea 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 en el establecimiento de medidas en niveles muy bajos, basadas en asociaciones entre los muchos actores que deben participar”) y, muy específicamente, sobre la base de 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. Algo que sólo la legislación italiana recoge<sup>10</sup>. 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, en búsqueda de trabajo, debe llevar aparajado 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>11</sup>, debe ser desarrollada. Esa ciudadanía cívica debe comenzar por el reconocimiento de que el residente (aunque sea sólo residente temporal y no definitivo o permanente) en la medida en que paga impuestos y contribuye con su trabajo y con sus impuestos, con su presencia como vecino y no sólo como trabajador a la construcción de la comunidad política, comenzando por la primera, la ciudad, tiene no sólo derechos civiles e incluso sociales, sino también 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.

La crítica que puede formularse es la excesiva prudencia con que se aborda esta iniciativa: según el modelo gradualista adoptado, este reconocimiento es sólo un objetivo a largo plazo, al alcance sólo de aquellos residentes que adquieran la condición de residente permanente (y ni siquiera como contenido del estatus de inmigrante residente permanente). Por otro lado, se ve más bien como un paso para la nacionalización, insistiendo en la univocidad de ciudadanía y nacionalidad. El derecho de ciudadanía cívica en este primer ámbito no puede ser una aspiración que se otorga sólo al inmigrante que alcanza finalmente el estatus de residente permanente. Si no, seguimos manteniendo estatus de esclavitud o, al menos, de infraciudadanía. Por supuesto que eso no es el objetivo a largo plazo. Al contrario, en mi opinión, se trata de hacer posible el estatus de residente permanente (y es cada vez más inaplazable la demanda de homogeneizar esa condición en el ámbito europeo), esto es, que quien alcance esa condición por el transcurso de un período razonable de tiempo y la voluntad manifiesta de integración en un Estado miembro tenga derecho a disfrutar de ella en todo el espacio de la UE, y entre los elementos de ese estatus debería entrar no sólo la equiparación en derechos como la libre circulación, sino también en el derecho al sufragio municipal y europeo. Derechos civiles, sí, pero derechos sociales y políticos, como prueba de la voluntad de integración en serio, de una verdadera ciudadanía inclusiva.

#### Referencias bibliográficas

- Añón (2000) "El test de la inclusión. Los derechos sociales", en VV.AA. (A. Antón ed.), *Trabajo, derechos sociales y globalización*. Barcelona: Icaria.
- Balibar (1994) "Qué significa la ciudadanía europea", *Revista Internacional de Filosofía Política*, 4/1994
- Benhabib (ed.) (1996) *Democracy and difference. Contesting the boundaries of the political*. Princeton: P.U.P.
- Benhabib/Cornell (ed.) *Teoría feminista y teoría crítica*.
- Borja/Dourthe/Peugeot, (2001) *La ciudadanía europea*. Barcelona: Península.
- Bru, (1994) *La ciudadanía europea*. Madrid: Sistema.
- Colectivo IOE (1998) *Inmigrantes, trabajadores, ciudadanos*, Valencia: Patronat Sud-Nord. Universitat de València.
- De Lucas (2001a) "Sobre las condiciones de la ciudadanía inclusiva (el test del contrato de extranjería)" *Hermes*, 1/2001.
- De Lucas (2001b) "Ciudadanía y Unión Europea intercultural", *Anthropos*, 191/2001.
- Estévez (1998) "Disolución de la soberanía y fragmentación de la ciudadanía en el proceso de construcción europea", *Revista Internacional de Filosofía Política*, 11/1998.

- Estévez (2001) "La Carta de Derechos de la UE y la dimensión social de la ciudadanía europea", *El Vuelo de Ícaro*, 1/2001.
- Everson/Preuss (1995) *Concepts, foundations and the limits of european citizenship*. Bremen: Zentrum für Europäische Rechtspolitik.
- Ferrajoli (1998) *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- Ferrajoli (2001) *El fundamento de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.
- Kymlicka (1995) *Multicultural citizenship*. Oxford: O.U.P. (hay trad. cast. *La ciudadanía multicultural*, Paidós, 1998).
- Luciani, (2000) "Diritti sociali e integrazione europea", *Politica del Diritto*, XXXI/2000.
- Meehan, (1993) *Citizenship and European Community*. London: Sage..
- Mestre, (1999) "Los sistemas de opresión hacia las mujeres y el feminismo crítico. Puntos de partida para la crítica feminista al derecho de extranjería", *Veus Alternatives*, 1999.
- Pérez Luño (2001) "Diez tesis sobre la titularidad de los derechos colectivos", texto presentado en el seminario *Derechos colectivos*. Madrid: Universidad Carlos III.
- Phillips, (1995) *The politics of presence*. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor, (1999) *Acercar las soledades. Escritos sobre el federalismo y el nacionalismo en Canadá*. (Versión de Álvarez Dorronsoro, I. Estudio introductorio de De Lucas, J.). Donosti: Gakoa Liburuak.
- VV.AA., (Roche/Van Berkel, ed.), (1995) *European citizenship and social exclusion*. Aldershot: Ashgate.
- VV.AA., (Preuss/Requejo ed.) (1998) *European citizenship, multiculturalism and the State*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- VV.AA., (Zapata ed.) (2001) "Ciudadanía e interculturalidad", *Anthropos*, 191/2001.
- Walzer, (1997) *Las esferas de la justicia*. México: FCE.
- Whitl der Wenden, (1999) *La ciudadanía europea*. Barcelona: Bellaterra.
- Young (1990) *Justice and the politics of difference*, Princeton, P.U.P. (Hay trad. castellana, *Justicia y políticas de la diferencia*. Madrid: Cátedra

#### Notas

1. Que culminaba así, aparentemente, el proceso abierto en la Cumbre de Tampere, en octubre de 1999, pues fue en esa cumbre cuando se creó la Convención, es decir, el órgano mixto –compuesto por representantes de jefes de Estado y de Gobierno, de la Comisión, del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales– que elaboró el proyecto de Carta. Digo aparentemente porque, como es sabido, lo que se adoptó en Niza fue sólo una declaración, una toma de posición, y no supuso la incorporación de esa Carta al derecho comunitario en sentido estricto.
2. Cfr. Añón, 2000. Precisamente éste es uno de los puntos cruciales del debate, la relación entre ciudadanía y derechos sociales, que adquiere particular relevancia por lo que se refiere al régimen jurídico de los inmigrantes extracomunitarios. En definitiva, es el debate acerca de la "ciudadanía social", que supere la vieja ecuación de identidad entre ciudadanía y derechos políticos. En efec-

to, esa identificación exclusiva, que se refuerza con las revoluciones americana y sobre todo francesa, nace a su vez de la identificación de la comunidad nacional con la ciudadanía, que recupera la soberanía frente a sus depositarios en el antiguo régimen, el monarca absoluto, los estamentos privilegiados. Pero, como destacó Marshall, esa *revolución ciudadana* deja intacto el mecanismo de exclusión del mercado, un poderoso factor de desigualdad frente al cual se alzaría la reivindicación de la ciudadanía social. Los ciudadanos no lo son plenamente sin el reconocimiento de la titularidad de los derechos sociales, económicos y culturales, obra en gran medida del Estado del bienestar, porque, como se ha insistido (sin demasiado éxito, a juzgar por las perspectivas actuales), estos derechos son la condición real de extensión de los derechos políticos. De forma que difícilmente se apuesta por la integración de los inmigrantes (y menos aún se apuesta por abrirles el camino a la ciudadanía) si no se les reconocen esos derechos sociales.

3. Cfr. Colectivo IOE, 1998.
4. Habría que añadir la condición de sexo, o, como se dice hoy, la condición de género en la que ha insistido el feminismo crítico. En el ámbito concreto que interesa en este artículo, cfr. Mestre, 1999. He formulado esa evidente paráfrasis de Weber, entre otros trabajos en De Lucas 2001a y 2001b.
5. Cfr. Pérez Luño. Sobre la ciudadanía cosmopolita, los trabajos de Zolo referidos en la nota bibliográfica. Cfr. también el artículo de Muguerza,
6. Cfr., por ejemplo, Taylor, 1999; Walzer, 1994; Phillips, 1997; Benhabib, 1996; Young, 1997; Kymlicka, 1998.
7. Cfr., por ejemplo el reciente trabajo de Estévez, 2001, p. 152-155, que coincide con el juicio crítico de Luciani, 2000. Estévez había adelantado los supuestos teóricos de esa crítica en Estévez, 1998.
8. El hecho de que se incluyan en ese capítulo (como exigencias de solidaridad) y no en el 3, bajo el principio de "igualdad", no comporta necesariamente, en mi opinión, una devaluación de la categoría de derechos, en la medida en que, a diferencia de la crítica de Estévez (Estévez, 2001, p.155), se sostenga que la solidaridad puede y debe ser enunciada como principio jurídico y político y no sólo como virtud, en dependencia de la moral altruista. Pero lo cierto es que hay un vaciamiento de los derechos sociales, por la vía de su conversión en servicios o prestaciones que ni son universales ni obligatorios, prestados desde la iniciativa privada con arreglo al criterio propio del mercado, la optimización del beneficio.
9. Ramoneda, (*El País*, 3.2.2000): "La reducción del ciudadano –sujeto político– a contribuyente insoportable, un ciudadano NIF, al que sólo debe preocupar pagar menos y seguir tirando. Se comprende que éste sea el ciudadano ideal para ese modelo de globalización, porque es mucho más manejable que el ciudadano políticamente activo en defensa compartida de sus derechos e intereses".
10. Un análisis detallado del modelo italiano, en el libro de Ángeles Solanes, 2001.
11. "La Carta de los Derechos Fundamentales 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. 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".