

# 4 Puntos de Vista

Cuadernos del Observatorio  
de las Migraciones  
y de la Convivencia  
Intercultural  
de la Ciudad de Madrid

Nº 4- AÑO I - DICIEMBRE 2005

Ciudadanía



Foto: Carmen Leiva Cuéllar

*"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos"  
(art. 1º de la Declaración Universal de Derechos Humanos).*

# Puntos de Vista

Cuadernos del Observatorio  
de las Migraciones  
y la Convivencia  
Intercultural  
de la Ciudad de Madrid

OBSERVATORIO DE LAS MIGRACIONES  
Y DE LA CONVIVENCIA  
INTERCULTURAL DE LA CIUDAD DE MADRID

Gestionado por la Universidad Autónoma de Madrid

C/ Santa Engracia, 6 - 28010 Madrid  
Tfnos: 91 299 49 52 / 91 299 49 53 - Fax: 91 299 49 60  
Correo electrónico: [obserconvivencia@munimadrid.es](mailto:obserconvivencia@munimadrid.es)  
[www.munimadrid.es/observatorio](http://www.munimadrid.es/observatorio)

ÁREA DE GOBIERNO DE EMPLEO  
Y SERVICIOS A LA CIUDADANÍA  
DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID  
Dirección General de Inmigración,  
Cooperación al Desarrollo y Voluntariado

---

**PUBLICACIONES DEL OBSERVATORIO DE LAS MIGRACIONES  
Y DE LA CONVIVENCIA INTERCULTURAL DE LA CIUDAD DE MADRID**

**Dirección:** Carlos Giménez Romero.

Programa Migración y Multiculturalidad / Universidad Autónoma de Madrid

**Consejo de Redacción:** Nuria Lores Sánchez, Paloma Gómez Crespo, Jesús Migallón Sanz  
(Comité de Coordinación del Observatorio).

**Área de Administración:** Susana Emper Fernández, Noemí Sastre de Diego.

---

**Puntos de Vista es elaborado por:** Área de Investigación (Fernando Barbosa Rodrigues, Begoña Batres Campo, Carmen Chíncoa Gallardo, M<sup>a</sup> Dolores López-Caniego Lapeña, Adoración Martínez Aranda, Alberto Riesco Sanz).

**Edita:** Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid. Dirección General de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado. Área de Gobierno de Empleo y Servicios a la Ciudadanía del Ayuntamiento de Madrid

**Diseño y Maquetación:** Donaire y De La Plaza Comunicación, S.L.

**ISSN:** 1699-6119

**Deposito Legal:** M-21375-2005

**NOTA:**

Las opiniones expresadas en los artículos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

Los autores de los artículos publicados mantienen la propiedad intelectual sobre los mismos.

**Frase lema:** *"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos" (art. 1º de la Declaración Universal de Derechos Humanos).*

## ÍNDICE

---

5

Presentación

---

7

### I. Extranjeros y ciudadanos

Paul Oriol

Médico retirado, activista a favor de los derechos de los inmigrantes, especialmente en cuestiones de ciudadanía

---

27

Guía de lectura  
Abstract en inglés

---

29

### II. Ciudadanía e inmigración: ¿un oxímoron?

Liliana Suárez Navaz

Profesora e investigadora de Antropología Social  
de la Universidad Autónoma de Madrid

---

48

Guía de Lectura  
Abstract en inglés

---

51

Bibliografía complementaria y sugerencias prácticas



## Presentación

**P**untos de Vista finaliza el año 2005 con un cuarto número dedicado a uno de los debates más importantes en la actualidad en torno al fenómeno migratorio. Se trata de la ciudadanía y el reconocimiento de la misma de las personas extranjeras. Es un debate no sólo interesante desde el punto de vista de las ciencias sociales, sino ante todo necesario desde el punto de vista social y político.

La transformación continua de la sociedad obliga al replanteamiento de sus valores, normas, legislaciones, identidades, principios, etc. La migración, como producto y a la vez factor de este cambio, contribuye al reconfiguración de principios fundamentales de las sociedades receptoras basadas en la participación democrática de sus miembros, entre ellos, los principios en los que se basa la ciudadanía de los mismos. Los artículos que ofrecemos en este cuarto número abordan, de manera directa y crítica, el meollo de la cuestión de la ciudadanía de las personas extranjeras en sociedades democráticas como las que componen la Unión Europea y, dentro de ellas, la española.

El primer artículo, elaborado por *Paul Oriol*, activista en pro de los derechos de los inmigrantes y de la ciudadanía, muestra, a partir de un análisis crítico de la realidad de la participación política de las personas extranjeras pertenecientes a terceros países en los Estados que componen la Unión Europea, la necesidad de que estas personas adquieran la plena ciudadanía, de modo que sea un hecho la participación de todos los miembros de la sociedad en la toma de decisiones y, por lo tanto, la democracia sea completa.

La segunda contribución, a cargo de *Liliana Suárez*, profesora de Antropología Social de la Universidad Autónoma de Madrid, presenta una reflexión teórica y también crítica en torno a las limitaciones que halla la población extranjera a la hora de acceder a la ciudadanía en el país receptor. Partiendo de la pregunta provocadora "*¿se puede ser migrante y ciudadano?*", revisa el concepto de ciudadanía desde sus orígenes e invita a reflexionar sobre el reajuste necesario que la globalización y el fenómeno migratorio están produciendo en el modelo de ciudadanía.

Nuestro propósito con estos dos artículos es acercar a los lectores una de las asignaturas pendientes de nuestra sociedad democrática, el reconocimiento de la ciudadanía de las personas extranjeras como condición necesaria para alcanzar la plena igualdad de derechos y deberes. ■



# Extranjeros y Ciudadanos\*

Paul Oriol

Médico retirado, activista en favor de los derechos de las personas inmigrantes,  
en especial en cuestiones de ciudadanía  
(Traducido al español por M<sup>o</sup> Dolores López-Caniego)

**E**n la actualidad, la presencia de personas extranjeras es un hecho estructural en la mayoría de las sociedades. Si bien las migraciones se producen en la mayoría de los casos en dirección "sur-sur", todos los países del "norte", incluso aquellos que históricamente fueron países de emigración como España o Italia, se han convertido en países de inmigración. Es inútil equiparar datos cuantitativos, que no se pueden comparar por la definición de los conceptos manejados (extranjeros, inmigrantes, personas de origen extranjero...), ni legislaciones en cuanto a la nacionalidad que son muy diferentes de un país a otro. Todos los países de la Unión Europea albergan una proporción considerable de personas extranjeras o de origen extranjero. En mayor o menor grado, estos países se encuentran en la misma situación y ninguno puede ignorar la cuestión del papel político de los extranjeros que residen en su territorio.

Desde el punto de vista de los principios las cosas están claras. Todas las personas son sujetos de derecho. De todos los derechos. La Declaración Universal de Derechos Humanos dice: "*Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos*" (art. 1º). La Unión Europea se construyó, a partir del Tratado de Roma, sobre las bases democráticas de libertad e igualdad, en torno al mercado y, sobre todo, al mercado de trabajo, en un contexto de diversidad, a la que contribuyen millones de personas naturales de terceros países. La voluntad de llegar a un mercado único de trabajo está en el origen de la evolución hacia la igualdad de derechos y la libertad de circulación y de residencia de los trabajadores comunitarios y no comunitarios. Aunque estos últimos todavía continúan sufriendo discriminación en nombre de la "*preferencia nacional*" o la "*preferencia europea*".

La Carta Europea de Derechos Fundamentales afirma en su Preámbulo: "*La Unión se funda sobre los valores indivisibles y universales de dignidad humana, libertad, igualdad y solidaridad*". La Carta no reserva la dignidad, libertad, igualdad y solidaridad sólo a los ciudadanos de la Unión, sino que especifica: "*Todas las personas son iguales en derechos*" (Carta, art. 20), "*En el ámbito de aplicación del tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el tratado de la Unión, y sin perjuicio de disposiciones particulares de dichos tratados, se prohíbe toda discriminación basada en la nacionalidad*" (Carta, art. 21-2). La

---

\* Traducción del texto original "*Etrangers et citoyens*", web: [www.munimadrid.es/observatorio](http://www.munimadrid.es/observatorio)



igualdad es la regla, la desigualdad la excepción.

A partir del Preámbulo de la Declaración Universal, es necesario *"garantizar, a través de medidas graduales de orden nacional e internacional, el reconocimiento y la aplicación universales y efectivos"* de los derechos recogidos en la Declaración. Las conclusiones del Consejo Europeo extraordinario de Tampere (15-16 octubre 1999) van en la misma dirección: *"Una persona que resida legalmente en un Estado miembro durante un periodo determinado y titular de permiso de residencia de larga duración tendrá derecho a que en ese estado miembro le sea otorgado un conjunto de derechos homogéneos lo más similares posibles a los que disfrutaban los ciudadanos de la Unión"*.

En los países democráticos, todas las personas son sujetos de derechos incluso si no son de facto iguales en derechos. Esos derechos sociales, culturales, sindicales... hacen, de alguna manera, ciudadanos. Pero, en general, la ciudadanía política que permite participar en las elecciones políticas, como elector o como candidato, pasa por la nacionalidad.

La nacionalidad es un criterio frecuente para la atribución de derechos. Los extranjeros tienen, cada vez más, acceso a la vida social, cultural y política del país en el que residen. Pero, en un mismo territorio, coexisten todavía personas que poseen estatus muy diferentes: sin papeles, naturales de terceros Estados, ciudadanos de la Unión o nacionales. Sin embargo, con la evolución de las legislaciones nacionales y europea, la igualdad de derechos en la Unión avanza, en primer lugar, para los naturales de los Estados miembros, y después, para todos los residentes sea cual sea su nacionalidad. El camino hacia la igualdad pasa por la ciudadanía de residencia que se implanta poco a poco en lo que respecta a derechos sociales, sindicales y con más dificultad en el ámbito político.

El reconocimiento formal de esta ciudadanía de residencia favorecería su integración en una europeidad respetuosa con sus propios valores de dignidad e igualdad. Haría desaparecer algunas desigualdades e incoherencias derivadas de la asociación entre ciudadanía de la Unión y nacionalidad.

Para ello, habría que modificar el Tratado de Maastricht y definir un nuevo criterio de atribución de la ciudadanía europea: *"Es ciudadano de la Unión Europea toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro o que resida en el territorio de un Estado miembro"*.

### **De trabajador a ciudadano**

Las medidas de protección social han beneficiado, en primer lugar, a los trabajadores que tienen derecho a la libre circulación, más tarde a sus familias, a los jubilados, a personas con invalidez, a familiares de antiguos trabajadores, etc. Después del Tratado de Amsterdam (1999), el Tribunal de Justicia ha ampliado el principio de igualdad en materia de derechos sociales a todos los nacionales de los Estados miembros. La igualdad de derechos en materia social se ha convertido en parte integrante del proyecto de integración europea, aunque sigue olvidando a 15 millones de personas no comunitarias. La libre circulación dentro del espacio europeo, que se presentó como beneficio-

sa para la economía a partir de 1957 y como libertad fundamental en el Proyecto de Tratado Constitucional Europeo (I-4), deberá ampliarse a los nacionales de terceros Estados para alcanzar el objetivo de un mercado único de trabajo.

Las legislaciones nacionales para la concesión de prestaciones pasan, de manera gradual, de la condición de ser nacional del país a la condición de poseer la nacionalidad del Espacio Económico Europeo. Pero, desde los años 1990, los nacionales de terceros Estados han ido consiguiendo que se suprima esta condición. La condición de nacionalidad puede ser contraria al principio de igualdad reconocido por las convenciones internacionales o, en determinados países, a la legislación interna.

Por ejemplo: el Tribunal de Justicia ha dado la razón a naturales no comunitarios que han apelado a las convenciones internacionales de la OIT y sobre todo a los acuerdos entre la CEE y terceros Estados (Argelia, Marruecos, Túnez, Turquía). Estos acuerdos establecen la igualdad de trato en materia de seguridad social, si la residencia está regularizada. El Tribunal de Estrasburgo condenó a Austria por denegar una prestación por desempleo a un natural turco por su nacionalidad.

En Francia, estos acuerdos han permitido que se modifique la legislación para reconocer el derecho a las prestaciones por discapacidad, invalidez y jubilación. Y una decisión del Consejo constitucional cuestionó la condición de poseer la nacionalidad para conceder prestaciones a los discapacitados.

Por lo tanto, las discriminaciones directas basadas en la nacionalidad deberían desaparecer en materia de protección social. Pero los estados inventan reglas para privar a todos o a parte de los extranjeros de ciertas prestaciones. Estas exigencias se considerarían discriminaciones indirectas si se aplicasen a comunitarios. Entran en contradicción con las conclusiones de *Tempere*, las propuestas de ciudadanía cívica o el estatus de nacionales de terceros Estados residentes de larga duración que tienden a equiparar los derechos de estos nacionales con aquellos de los nacionales con 5 años de residencia. La discriminación de la que son víctimas las personas no comunitarias es la misma que han experimentado durante largo tiempo los naturales de países miembros.

La Comisión recuerda la necesidad de adaptarse a las nuevas condiciones del mercado de trabajo: *"Esta situación [...] ya no responde a las exigencias de un mercado de trabajo en plena transformación que sobre todo demanda más agilidad y flexibilidad [...]. Los nacionales de terceros países que son residentes de larga duración pueden estar dispuestos a desplazarse [...]. La movilidad de los residentes de larga duración puede entonces facilitar un mejor uso de la mano de obra existente en los diferentes Estados miembros"* (Propuesta de Directiva del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración).

### La ciudadanía de la Unión Europea

El Tratado de Maasticht *"instauró una ciudadanía de la Unión"*. Definió el

criterio para su concesión y los derechos que le acompañan: *"Es ciudadano de la Unión toda persona que posea la nacionalidad de uno de sus Estados miembros"* (Versión consolidada del Tratado de Constitución de la Comunidad Europea, VC art. 17). La Carta dice en su Preámbulo que sitúa a *"la persona en el centro de su acción por medio de la institución de la ciudadanía de la UE..."*. Pero con este criterio de concesión de la ciudadanía, de 15 a 20 millones de personas, (o ¿no personas?) que tienen la nacionalidad de un tercer Estado, quedan excluidas. En función del principio de subsidiariedad, hubiese sido lógico que la ciudadanía de la Unión fuera competencia directa de la Unión. Pero, al estar vinculada a la nacionalidad, son los Estados miembros los que, indirectamente, la conceden.

Los derechos de los que se benefician los ciudadanos de la Unión no son todos del mismo tipo:

La libertad de circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros no es exactamente un derecho del ciudadano. Es un derecho humano reconocido por la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 13). Esto es lo que implícitamente admite el Proyecto de Tratado Constitucional Europeo cuando incluye la libertad de circulación de las personas en su artículo 1-4, bajo el título *"Libertades fundamentales y no discriminación"*. Aunque, de momento, la libertad de circulación y de residencia se reserva al ciudadano: *"Todo ciudadano o ciudadana de la Unión tiene el derecho de circular y de residir libremente en el territorio de los Estados miembros. La libertad de circulación y de residencia puede ser concedida [...], a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro"* (Carta, art. 45).

*"Todo ciudadano de la Unión tiene el derecho de petición ante el Parlamento Europeo [...] puede dirigirse al mediador [...] puede escribir a cualquier institución [...]"* (VC, art. 21). El derecho de presentar una petición al Parlamento Europeo se reconoce también para *"toda persona física y moral que resida o tenga su sede estatutaria en un estado miembro"* (VC, art. 194). Del mismo modo el mediador está habilitado para recibir *"las quejas [...] de toda persona física o moral [...] que resida o tenga su sede estatutaria en un estado miembro"* (VC, art. 195). El derecho de interpelar a las instituciones es un derecho del administrado, del usuario, particularmente importante para los nacionales de terceros Estados. No es un derecho del ciudadano.

La participación en las elecciones municipales y europeas (VC, art. 19) es un derecho del ciudadano en el pleno sentido del término. Con la concesión del derecho al voto y a la elegibilidad al ciudadano de la Unión, hay quien puede haber dicho que la Unión rompe la asociación entre nacionalidad y ciudadanía. Al excluir a los nacionales de terceros Estados, esta relación en realidad se mantiene: la ciudadanía de la Unión Europea está ligada a la nacionalidad de uno de sus Estados miembros. Pero el derecho al voto en las elecciones municipales, con o sin elegibilidad, está ya reconocido a personas que no poseen la ciudadanía de la Unión en 17 de sus 25 países. En el Reino Unido, los nacionales de la Commonwealth tienen derecho al voto en las

elecciones europeas aunque no posean la nacionalidad británica, ni la de uno de los Estados miembros. Por lo tanto, estos derechos pueden concederse a personas que no poseen la ciudadanía de la Unión.

Por último, el derecho a *"la protección por parte de las autoridades diplomáticas y consulares de todo Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de ese Estado"* (VC, art. 20) es un derecho de quien ostenta la nacionalidad y no del ciudadano. La protección se otorga a todo nacional, ciudadano o no. En los países donde no existe representación, tradicionalmente, esta protección puede estar asegurada por un tercer Estado a raíz de un acuerdo.

Además de estos derechos otorgados a los ciudadanos de la Unión a partir del Tratado de Maastricht, son numerosos los derechos que se reconocen a *"toda persona"* y por tanto a los naturales de terceros Estados a través de la Carta Europea de Derechos Fundamentales: derecho a la libertad y a la seguridad (Carta, art. 6), respeto a la vida privada y familiar (Carta, art. 7), protección de datos personales (Carta, art. 8), derecho al matrimonio y fundar una familia (Carta, art. 9), libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (Carta, art. 10), libertad de expresión y de información (Carta, art. 11), derecho a la educación (Carta, art. 14), protección en caso de devolución, expulsión y extradición contra las expulsiones colectivas o devolución *"a un Estado donde existe riesgo grave de que sea sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes"* (Carta, art. 19), respeto a la diversidad cultural, religiosa y lingüística (Carta, art. 22), igualdad entre mujeres y hombres (Carta, art. 23), derecho a la información y a la consulta de los trabajadores en el seno de la empresa (Carta, art. 27), acceso a los servicios de colocación (Carta, art. 29), protección en caso de despido injustificado (Carta, art. 30), condiciones de trabajo justas y equitativas (Carta, art. 31), prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo (Carta, art. 32), seguridad social y ayuda social (Carta, art. 34), protección de la salud (Carta, art. 35), acceso a servicios de interés económico general (Carta, art. 36), protección de los consumidores (Carta, art. 38), derecho a una buena administración (Carta, art. 41), derecho de acceso a los documentos de instituciones, órganos y organismos de la Unión (Carta, art. 42). Y sobre todo, libertad de reunión y de asociación (Carta, art. 12) y prohibición de las discriminaciones (Carta, art. 21).

Podemos llamar la atención sobre la ausencia de un derecho, cuestionar otro, en su amplitud, su formulación o sobre todo en su aplicación. De hecho, esta Carta no tiene valor vinculante para los Estados, sólo pone de manifiesto lo que existe, no tiene la fuerza necesaria para obligar a los Estados a adoptar la legislación más favorable e impedir que den marcha atrás. Sobre todo, se dirige *"a las instituciones, órganos y organismos de la Unión dentro del respeto al principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando aplican la legislación de la Unión"* (Carta, art. 51). Estos derechos, aunque proclamados con muchas restricciones, son una buena muestra de que cada vez son más numerosos los derechos reconocidos a los

residentes, sea cual sea su nacionalidad.

### Legislación sobre el derecho al voto en los 25 estados de la Unión

Desde el Tratado de Maastricht, la población que vive en un mismo territorio se divide en "*castas*" que tienen los mismos deberes pero derechos diferentes, sobre todo desde el punto de vista político:

- nacionales (italianos en Italia, alemanes en Alemania...) que tienen derecho al voto y a la elegibilidad en todas las elecciones,

- ciudadanos de la Unión que viven en un país de la Unión cuya nacionalidad no poseen (italianos en Alemania, Alemanes en Francia, franceses en España...), con derecho al voto y a la elegibilidad en las elecciones municipales y europeas,

- naturales de terceros Estados que pueden tener (en 17 países, 4 de ellos bajo la condición de reciprocidad) o no (en 8 países) el derecho al voto en algunas elecciones locales en función de la legislación del país de residencia.

- y, en todos los Estados, los que están al margen de las castas que son los sin papeles.

La legislación sobre el derecho de voto es muy diferente de un Estado a otro en los 25 países de la Unión. Algunos conceden el derecho al voto en las elecciones municipales o locales, en función de un tiempo de residencia que varía entre los 6 meses y los 5 años, con elegibilidad (Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Lituania, Holanda, Eslovenia), o sin elegibilidad (Bélgica, Estonia, Hungría, Luxemburgo). Otros (España, Malta, Portugal, República Checa) sólo lo otorgan en caso de reciprocidad. En Suecia, todos los extranjeros han podido participar en los referéndums nacionales sobre la energía nuclear y la moneda única de la Unión Europea. En el Reino Unido, los naturales de la Commonwealth que no poseen la nacionalidad británica tienen el derecho al voto y a la elegibilidad en todas las elecciones, incluidas las elecciones al Parlamento Europeo.

A esta diversidad de situaciones habría que añadir el estatuto particular de los Estados nórdicos, incluidos los que no pertenecen a la Unión Europea (Islandia y Noruega). Algunos países han ido más allá de las exigencias del Tratado de Maastricht otorgando el derecho al voto en las elecciones municipales y reconociendo el derecho al voto a los ciudadanos de la Unión en las elecciones locales de nivel superior: en el Reino Unido, por ejemplo, los ciudadanos de la Unión participan en las elecciones parlamentarias en el País de Gales y en Escocia. Finalmente, vemos que el derecho de elegibilidad no es el mismo en todas partes si bien, ¡los extranjeros pueden o no ser alcaldes!

Quedan 8 países que no han reconocido ninguno de esos derechos a los naturales no comunitarios que viven en su territorio (Alemania, Austria, Chipre, Francia, Grecia, Italia, Letonia y Polonia). Por último, la participación en los referendos locales no está abierta en todas partes a los residentes extranjeros, aunque estos referendos sólo sean consultivos como en Francia. De modo que la igualdad de trato en el territorio de la Unión está lejos de alcanzarse.

TABLA I

## LEGISLACIÓN SOBRE EL DERECHO AL VOTO EN LOS DIFERENTES PAÍSES DE LA UNIÓN

Países que conceden el derecho al voto en las elecciones municipales o locales a todos los residentes independientemente de su nacionalidad		Países que conceden el derecho al voto si existe acuerdo de reciprocidad	Países que no conceden el derecho al voto
Sin condiciones (derecho al voto y a la elegibilidad)	Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Lituania, Holanda, Eslovenia	España, Malta, Portugal, República Checa	Alemania, Austria, Chipre, Francia, Grecia, Italia, Letonia, Polonia
Derecho al voto pero no a la elegibilidad	Bélgica, Estonia, Hungría, Luxemburgo		
Casos especiales	Reino Unido, Suecia		

Si consideramos sólo la Unión de los 15 con cerca de 400 millones de habitantes, sólo se benefician verdaderamente de la ciudadanía de la Unión cinco millones que viven en un Estado de la Unión cuya nacionalidad no poseen. En esos 15 Estados quedan excluidos de 15 a 20 millones de residentes nacionales de terceros Estados.

El Tratado de Maastricht introdujo una discriminación en función de la nacionalidad que no existía antes. Aparte del Reino Unido, que otorgó el derecho al voto y a la elegibilidad a los naturales de la Commonwealth, ningún país concedía el derecho al voto a no nacionales para las elecciones europeas. El Tratado de Maastricht lo otorgaba sólo a los ciudadanos de la Unión.

A partir de entonces, los ciudadanos de la Unión pueden votar en las mismas condiciones que los nacionales en las elecciones municipales, mientras que los naturales de terceros países siguen regidos por la legislación anterior: según el país de residencia, donde tienen derecho al voto, deben esperar entre 6 meses y 5 años para poder participar; en los demás, este derecho no siempre se les reconoce.

El Tratado de Maastricht introdujo una discriminación entre los "buenos" extranjeros y... los demás. Esta discriminación se suma y, en cierta forma legítima, a numerosas discriminaciones sufridas.

## Desigualdades e incoherencias

El vínculo nacionalidad-ciudadanía es la fuente de otras desigualdades e incoherencias que surgen debido a la diversidad de las legislaciones. Estas varían mucho de un país a otro y entrañan desigualdades en el acceso a la ciudadanía de la Unión. Por ejemplo, dos hermanos marroquíes que se instalen al mismo tiempo, uno en Bélgica y el otro en Austria. El primero, tras siete años de residencia legal, puede obtener la nacionalidad belga y, de esa manera, la ciudadanía de la Unión, mientras que el segundo en Austria, tendrá muchas más dificultades para obtener la nacionalidad austriaca y, por tanto, se verá excluido de la ciudadanía europea.

Pero este último, que se ha integrado perfectamente y monta una pequeña empresa próspera, pide a su hermano de Bélgica que venga para ayudarle. De modo que un trabajador de origen marroquí, pero de nacionalidad belga y por tanto ciudadano de la Unión, que no habla una palabra de alemán, que no conoce nada de la situación política austriaca, va a votar en las próximas elecciones municipales y europeas en Austria, mientras que su hermano, que habla alemán y está perfectamente integrado, no podrá hacerlo. Él sólo podrá servirle de guía. Si en lugar de haber sido belga, este ciudadano de la Unión hubiera sido francés, también hubiera podido votar en las elecciones municipales francesas, ¡cosa que no pueden hacer los belgas en el extranjero!

La Carta reconoce *"el derecho a la libertad de reunión pacífica y la libertad de asociación en todos los niveles, sobre todo en los ámbitos político, sindical y cívico..."* (Carta art. 12). Más allá del derecho a fundar un sindicato, la Carta plantea el derecho, para toda persona, de participar en una asociación política. Esto implica entonces que puede ser miembro de un partido político. Este primer punto del artículo 12 parece estar en contradicción con el segundo por el cual *"los partidos políticos en la Unión contribuyen a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión"*. ¿Sólo de los ciudadanos? En realidad, una persona natural de un tercer Estado puede ser miembro de un partido político, ser secretario nacional o incluso presidenta en algunos países de la Unión como España y Francia y en cambio, ¡no puede participar en las elecciones, ni siquiera locales!

## El proyecto de Tratado Constitucional Europeo

Por desgracia el proyecto de tratado constitucional no mejora las cosas, sino más bien al contrario. En su artículo I-45, el Proyecto de tratado afirma: *"La Unión respeta en todas sus actividades el principio de igualdad entre sus ciudadanos, que se benefician de una atención igualitaria por parte de sus instituciones, órganos y organismos"*. De modo que cabe esperar que las personas, más allá de los ciudadanos, se beneficien de esta atención como administrados, puesto que el artículo II-80 afirma: *"Todas las personas son iguales en derechos"*. A pesar de ello, el derecho al voto y a la elegibilidad, que se reconoce a los ciudadanos de la Unión, no se ha hecho extensivo a todas las personas. Los naturales de terceros Estados siguen estando excluidos.

El artículo I-10 no amplía el derecho al voto en todas las elecciones a los

ciudadanos de la Unión residentes en un país cuya nacionalidad no poseen. Además, los ciudadanos de la UE no pueden ser elegidos *"en las mismas condiciones que los naturales"* del Estado en el que residen. El Tratado (Art.III-126) mantiene la posibilidad de *"prever disposiciones derogativas cuando problemas propios de un Estado miembro lo justifiquen"*. Doce años han pasado desde que el Tratado de Maastricht instituyó esta posibilidad de derogación y ahora era la ocasión de suprimirla. Los ciudadanos de la Unión seguirían sin poder ser elegidos para determinadas funciones. Sólo *"una ley o ley-marco europea del Consejo"* adoptada *"por unanimidad, tras consulta al Parlamento Europeo"* podría cambiar esta situación. Esto perpetúa una cierta situación absurda: ¡un ciudadano de la UE puede representar a Francia en el Parlamento Europeo pero no puede ser alcalde de alguno de esos 36.000 municipios que apenas cuentan con unas pocas decenas de habitantes!

El PTCE retoma los diferentes derechos y asume las desigualdades y las incoherencias descritas anteriormente. Con el Artículo I-47, bajo el título, un tanto exagerado, de *"democracia participativa"*, ha creado un derecho nuevo: *"los ciudadanos de la Unión, siendo un millón como mínimo, naturales de un número relevante de Estados miembros, pueden tomar la iniciativa de invitar a la Comisión... a someter una propuesta pertinente sobre la cual estos ciudadanos consideren que es necesaria un acto jurídico de la Unión para que se aplique la Constitución"*.

Sólo pueden participar de esta petición los ciudadanos de la Unión, a pesar de que sólo es consultiva. Los nacionales de terceros Estados están excluidos. Sin embargo, están sometidos a las mismas leyes y a los mismos deberes que los ciudadanos. También podrían considerar que disposiciones que les conciernen, específicamente o no, deberían revisarse para que se aplique la Constitución.

Mientras que las *"personas"* pueden dirigir una petición, a título individual o colectivo, al Parlamento Europeo, al mediador, sólo los ciudadanos pueden dirigirse a la Comisión con una demanda colectiva que debe concernir ¡a un millón de personas de distintos países de la Unión! Esto constituye un retroceso y añade una incoherencia. En el Reino Unido, los naturales de la Commonwealth que no tienen la nacionalidad británica, que no son ciudadanos de la Unión, pueden participar en la elección de diputados europeos, tienen la posibilidad de ser elegidos para el Parlamento Europeo, votar una ley europea o censurar a la Comisión. Pero, en cambio, no podrían firmar una petición colectiva para sugerir, respetuosamente, una iniciativa legislativa a esta misma Comisión.

### Argumentos que han quedado obsoletos

La vinculación nacionalidad-ciudadanía conduce a desigualdades e incoherencias, que entran en contradicción con los principios fundamentales sobre los cuales se construye la Unión. A los ciudadanos de la Unión no les pertenece en exclusiva derecho alguno de los que la Constitución concede. Entonces ¿por qué no ir hasta el fondo de la lógica igualitaria? El Tratado de



Maastricht ha puesto en evidencia que los argumentos opuestos a la concesión de estos derechos y sobretodo del derecho al voto y a la elegibilidad a los residentes extranjeros, no se sostenían ante una voluntad política firme. ¿Por qué exigir a los nacionales de terceros países lo que no hemos exigido a los residentes europeos?

### Integración

Para justificar la concesión del derecho al voto a los nacionales de un Estado miembro que residen en otro cuya nacionalidad no poseen, la Comisión Europea ha dicho: *"Además, los naturales de otros Estados miembros se integran en las actividades económicas y sociales de sus países de acogida, con tanta más razón que ya disfrutaban de derechos idénticos a los de los nacionales... Es más lógico, si no justificado, tomar parte en las elecciones de la comunidad de residencia, aunque se tenga la nacionalidad de otro Estado miembro, más que seguir participando en las elecciones de un municipio donde ya no se reside pero cuya nacionalidad se posee."* (Propuesta de Directiva del Consejo sobre el derecho al voto de los naturales de Estados miembros en las elecciones municipales en el Estado miembro de residencia COM (88) 371 final 24 de julio 1988).

Si los derechos políticos son un factor de integración y se conceden a unos y no a otros, ¿se puede decir que existe una voluntad de integrar a unos y no a otros? ¿A quién le interesa que parte de la población esté y se sienta excluida? Es peligroso proclamar principios sin llevarlos a la práctica. No habrá que sorprenderse después si algunos buscan en otro sitio el reconocimiento que aquí se les niega. No se puede proclamar la igualdad de todos y excluir a algunos. Si se piensa en el futuro común, es evidente que todos deben poder participar. No sólo a través de su aportación profesional, deportiva, artística y demográfica, sino también en la toma de decisiones. En Francia, el número de consejeros municipales, el importe de algunas subvenciones a los municipios se asignan en función del número de habitantes, no del número de electores. Pero los habitantes, residentes extranjeros, no podrán presionar sobre las decisiones de los concejales electos, ni sobre el uso de ese dinero.

La ciudadanía es factor de integración, sustrato del vínculo social, implica una relación con los otros, conflictiva a veces, pero igualitaria. ¡No puede ser factor de integración para unos y *"resultado de una integración exitosa"* para otros!

¿Qué pasó durante la noche del 30 de abril al 1 de mayo de 2004? Nada, salvo que los naturales de los nuevos países adheridos a la Unión se convirtieron, en un instante, dignos de la ciudadanía de la Unión y, por lo tanto, de participar en las elecciones municipales y europeas. ¿Estaban más integrados el 1 de mayo que el 30 de abril? Muchas cosas son posibles cuando existe voluntad política.

## Opinión pública

Los políticos apelan a menudo a la opinión pública para justificar su timidez. Sin embargo, no tuvieron en cuenta la opinión pública para conceder el derecho al voto a los ciudadanos de la Unión. La Carta de la ciudadanía encarga, regularmente, sondeos que recogen la misma pregunta: *"Los extranjeros de países de la Unión Europea que residen en Francia tienen ahora el derecho al voto en las elecciones municipales y europeas. Personalmente, ¿se mostraría usted muy a favor, bastante a favor, bastante en contra o muy en contra a la ampliación del derecho al voto para las municipales y las europeas a los residentes extranjeros no miembros de la UE que viven en Francia?"* Los resultados muestran que si, en los años 1990, la tasa de personas favorables era baja (en torno al 30%), a partir de 1999 esa tasa pasa a ser de alrededor del 50% y una subida al 57% en 2003 (45% en 2004). Pero ¿quién se muestra reticente? En el año 2000, el periódico *l'Humanité*, planteó la misma pregunta a la población y a una muestra representativa de alcaldes de Francia. Mientras que en la población en general, 55% de los encuestados respondía estar a favor de la ampliación del derecho al voto, esta tasa sólo era del 42% en el caso de los alcaldes. Las reticencias son mayores en los políticos que en la población. ¡Y los alcaldes son tanto más reticentes cuantos menos extranjeros hay en su municipio!

En el año 2000, la Carta de la ciudadanía hizo que se planteara la cuestión de la ampliación del derecho a las elecciones europeas en los 15 países de la Unión. El cuarenta y ocho por ciento de los encuestados se mostraron a favor de esta ampliación, aunque esta reivindicación no había sido objeto de ninguna campaña. En 2004, la pregunta trataba sobre las elecciones municipales y europeas y sólo fue formulada en 5 países de la Unión donde el derecho al voto en las elecciones municipales no se había concedido: Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido. El 43,5% respondió positivamente. En ambos casos, el porcentaje de respuestas favorables más elevado fue el de España: 62% en 2000, 63% en 2004 (Carta de la ciudadanía nº 49 de enero-febrero 2001 y nº 69 de mayo-junio 2004).

## Reciprocidad

El Tratado de Maastricht se basa en la reciprocidad: los franceses pueden votar en las elecciones municipales y europeas en España porque los españoles pueden votar en estas mismas elecciones en Francia. Pero algunos países han ido más allá de lo que el Tratado exigía y sin reciprocidad. Algunos utilizan el principio de reciprocidad para oponerse a la concesión de derechos políticos a los naturales de terceros Estados. Pero no apelan nunca a la reciprocidad para pedir su ampliación. En Francia nunca se ha invocado para reclamar el derecho al voto y a la elegibilidad a los naturales de países que lo conceden a los franceses para las elecciones locales o incluso para todas las elecciones como Nueva Zelanda. La Constitución de algunos países de la Unión prevé la posibilidad de otorgar el derecho de voto bajo la condición de reciprocidad, algunas veces sin ninguna consecuencia práctica a falta de tra-

tado (República Checa). En España, fuera del Tratado de Maastricht, los noruegos son los únicos que pueden votar en virtud de ese principio. Antes del Tratado de Maastricht, los países que otorgaban el derecho al voto a los residentes extranjeros lo concedían a todos los residentes fuera cual fuese su nacionalidad por una cuestión de democracia, voluntad de integración política, normalmente sin que fuera necesaria la reciprocidad. Exigir la reciprocidad implica dar la posibilidad de que los dirigentes de los países de origen puedan observar la calidad de la democracia del país de residencia. Sin embargo, los residentes extranjeros originarios de terceros Estados a veces abandonaron su país tras luchar contra un régimen que no brillaba precisamente por sus virtudes democráticas. ¡Estas personas se ven privadas de la ciudadanía aquí porque un dictador reina allí! Los derechos humanos no pueden intercambiarse como si de una mercancía se tratara.

Los Estados luchan contra la situación de no tener patria. Hacen lo necesario para que toda persona posea una nacionalidad. ¿Por qué los países democráticos no hacen también todo lo posible para que toda persona tenga una ciudadanía? Y si por razones de hecho o de derecho, una persona no tiene ciudadanía, ¿por qué no otorgarle aquella del país de residencia?

### Nacionalidad

Al vincular la ciudadanía a la nacionalidad de un estado miembro, millones de personas quedan excluidas de decisiones que les conciernen. Sin romper el vínculo nacionalidad-ciudadanía, por qué no quitarle su carácter exclusivo y excluyente. Se trata de una relación histórica, casi sacralizada por el concepto de nacionalidad que puede sentirse como esencial, no creada.

Puede que las legislaciones sobre la nacionalidad se conciban a partir de algunos principios –derecho de suelo, filiación, posibilidad de adquirirla por matrimonio, naturalización–, pero cambian a lo largo del tiempo y el espacio en función de intereses reales o supuestos de cada país. Lo cual no deja de tener consecuencias.

Según el censo de 1999, había 3.260.000 extranjeros en Francia. Hervé Le Bras, demógrafo, escribió: *"Si Francia tuviera la misma legislación que Estados Unidos, los 510.000 extranjeros nacidos en Francia serían franceses. Y si se tratase de la legislación de países de América Latina, las personas con más de 10 años de residencia habrían conseguido la nacionalidad del país de acogida. De modo que sólo contaríamos con 638.000 extranjeros"* (*Coup de Soleil* n.21). Habría podido añadir: ¡con la legislación austriaca o suiza, serían 6 ó 7 millones!

Así, según la legislación que apliquemos, ¡la población "extranjera" de Francia varía de 600.000 a 6 millones! Esto relativiza enormemente los conceptos de extranjero y nacional. En el curso de la historia de un país la legislación varía también mucho. Hace poco, en Francia, algunos la han cambiado para limitar la concesión de la nacionalidad a los jóvenes pertenecientes a familias magrebíes inmigradas.

La relación nacionalidad-ciudadanía no ha sido siempre la misma. Las

mujeres durante mucho tiempo fueron nacionales sin ser ciudadanas. Durante la época colonial, los habitantes de Argelia eran nacionales franceses pero sólo los colonizadores eran ciudadanos. Hasta el decreto Crémieux que, en 1870, otorga la plena ciudadanía a los judíos de Argelia y no a los musulmanes. Más tarde, el régimen racista del Mariscal Pétain, con la Ley de 7 de octubre de 1940, decidió revocar este decreto: "*110.000 judíos de Argelia han pasado del estatuto de ciudadano al de sujeto*" (Patrick Weil, *Qu'est-ce qu'un Français? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Grasset, 2002). Y volvieron a disfrutar de su plena ciudadanía con la Liberación.

### Naturalización

Esta etnicización se encuentra en el acceso a la nacionalidad a través de la naturalización. Esto se ha dicho alguna vez abiertamente: "*es importante que las naturalizaciones se hagan siguiendo una directiva de conjunto [...] que subordine la elección de los individuos al interés nacional en los ámbitos étnicos, demográfico, profesional y geográfico [...] Desde el punto de vista étnico, limitar la afluencia de mediterráneos y orientales [...]*" (Patrick Weil). Este texto lleva la firma del General de Gaulle y data de 1946.

Por otro lado, no es algo oficial pero la elección se sigue produciendo. En Francia, la tasa de suspensiones o rechazos de naturalizaciones se eleva de media, en los años 1998-2001 al 17,8%: si nos fijamos en las nacionalidades de los grupos con mayor cantidad de solicitantes, parece que la tasa se eleva a 5,3% para los portugueses, 12,5% para los Laosianos, 13,1% para los exyugoslavos, 17-18% para los magrebíes, ¡29,3 % y 31,7% para los senegaleses y congoleños! Si el ministro respondió a una pregunta escrita que "*esas tasas de rechazo y suspensión de solicitudes de naturalización no están predefinidas con anterioridad*" (Migrations Sociétés, vol.15, nº 87-88, mayo-agosto 2003), queda por explicar a qué se debe ese diverso abanico de tasas de suspensión y rechazo.

Por desgracia, no se trata de una peculiaridad francesa. ¿Cómo explicar, si no es por una preferencia étnica, el concepto de patrials en la legislación británica, Aussiedler en Alemania o de Ingriens en Finlandia? O las facilidades que se otorgan a los descendientes de expatriados de segunda o tercera generación, que han perdido todo contacto con el país de origen, no hablan su lengua... pero pueden recuperar la nacionalidad de sus padres o abuelos mientras que a las personas que residen en el territorio nacional y en ocasiones perfectamente integradas, se otorga de manera muy lenta. Estos ejemplos permiten observar claramente que la entrada al devenir común por la nacionalidad o la naturalización está, demasiado a menudo, condicionada por la etnicidad.

### Nacionalidad, ciudadanía

Los conceptos de nacionalidad y ciudadanía están estrechamente ligados, hasta el punto de que, muy a menudo, las palabras ciudadanía y nacionalidad se usan de manera indistinta. El ejemplo más chocante de esta confusión se

encuentra en el Tratado de Maastricht. En italiano, la misma palabra *cittadinanza* se utiliza para expresar los conceptos de "*nacionalidad*" y "*ciudadanía*". Esta "*peculiaridad*" extrema refleja simplemente lo que ocurre en otras lenguas, sobre todo en inglés con *citizenship* y en francés *citoyenneté*.

En un país, hay nacionales y extranjeros. La nacionalidad define la pertenencia (jurídica) y/o el sentimiento de pertenencia (cultural...) a una comunidad. Si tenemos en cuenta sólo el aspecto jurídico, la nacionalidad es "*el vínculo jurídico y político que une a una persona, física o moral, a un Estado*" (Lexique des termes juridiques, Dalloz 1999). En la práctica, es raro que se opte por este vínculo. En la mayoría de los casos es algo que se concede o viene impuesto por el derecho de la nacionalidad e imposible de cambiar mientras que la persona viva en el territorio cuya nacionalidad posee. Sólo eligen su nacionalidad las personas que se exilian y solicitan la nacionalidad del nuevo país de residencia. La nacionalidad es por tanto un *statuto* jurídico atribuido por el estado, que distingue entre "*nosotros y ellos*", que jerarquiza, que incluye y excluye.

El ciudadano es "*el individuo que goza, en el territorio del Estado en el que demuestra tener su residencia, de derechos civiles y políticos*" (Lexique des termes juridiques Dalloz 1999). Aun es necesario definir qué son los derechos civiles y políticos.

Nacionalidad y ciudadanía no responden a la misma cuestión. La nacionalidad es una de las respuestas posibles a la pregunta: "*¿Quién soy yo?*". Las respuestas son múltiples: situación familiar, profesión, religión, sexo, edad... y, por supuesto, nacionalidad. No se trata de negar las relaciones que tejen estas múltiples pertenencias y facetas de la identidad. Incluso cuando hacen referencia a un pasado mítico donde antepasados comunes explican el apego al derecho de sangre, a la filiación.

La ciudadanía se corresponde mucho más con la cuestión "*¿cómo vivir juntos en el mismo territorio?*" (ciudadanía-participación). ¿Podemos sentirnos satisfechos con la igualdad en la aplicación de la ley sin que exista igualdad en lo que se refiere a su elaboración? Ampliar la ciudadanía de derecho legitimaría una ciudadanía de hecho que ya se expresa a través de la militancia sindical, asociativa, la vida en el barrio, en la empresa, los cultos, el club deportivo... A esta ciudadanía vivida debe corresponder la ciudadanía legal. Porque ¿quién es "*ciudadano*"? ¿La persona que no tiene la ciudadanía jurídica pero participa en la vida de la ciudad o aquella que posee todos los derechos y luego se comporta como un ciudadano "dormido"?

La ciudadanía no se corresponde exactamente con la nacionalidad. Muchos nacionales han estado durante mucho tiempo excluidos de la ciudadanía o sólo han podido disfrutar de ella parcialmente: voto censitario, mujeres, infancia, derecho al voto y no a la elegibilidad o diferencias en la edad de acceso al derecho al voto y a la elegibilidad... Pero no se puede apelar a los únicos argumentos que hoy en día justifican el no reconocimiento de la ciudadanía, incompetencia (edad, discapacidad mental), o indignidad (criminalidad), para prohibir la ciudadanía a los residentes extranjeros.

Además de ampliar los derechos de todos los residentes sea cual sea su nacionalidad, otra solución sería facilitar el acceso a la nacionalidad por medio de la naturalización o concesión de la nacionalidad por nacimiento, por derecho de suelo y reconocimiento de la doble nacionalidad. Sin embargo, es posible que los residentes extranjeros no deseen adoptar la nacionalidad porque en algunos casos corren el riesgo de perder la nacionalidad del país de origen. Porque pueden perder derechos, sobre todo en algunos países el derecho a heredar. Porque tienen un apego sentimental del difícilmente pueden renegar. O porque corren el riesgo de tener dificultades a la hora de volver temporalmente al país

La legislación sobre la nacionalidad es una prerrogativa reservada a los Estados y, aunque las cosas evolucionan, una armonización de las legislaciones de la Unión en este ámbito será larga y difícil. En la actualidad, los estados conceden la ciudadanía de la Unión a través de su legislación en materia de nacionalidad. ¿No sería mejor como lo pedía, hace ya 10 años, el Foro de la Inmigración, abrir un acceso directo a la ciudadanía?

#### **La residencia como criterio de atribución de derechos**

Sujetos a los mismos deberes, a las mismas leyes, todas las personas que residen en el mismo territorio deberían disfrutar de los mismos derechos. La existencia de desigualdades está en completa contradicción con los principios fijados. Es por esto que parece necesario revisar el criterio para la concesión de la ciudadanía. De ahí la idea de ciudadanía de residencia planteada desde hace algunos años.

La ciudadanía de residencia no es la ciudadanía de proximidad o la ciudadanía consultiva a la cual algunos querrían reducirla. La ciudadanía de residencia implica los mismos derechos para todos los residentes sea cual sea su nacionalidad. Una primera etapa podría ser la igualdad de todos los residentes extranjeros y por tanto la equiparación del estatuto de nacionales de terceros países al de los nacionales de los países miembros de la Unión, la concesión de la ciudadanía de la Unión a todos los residentes sea cual sea su nacionalidad.

Pedir el acceso a la ciudadanía de la Unión para todos los residentes, es ir más allá de la simple reivindicación de derechos reconocidos actualmente al ciudadano de la Unión y, sobre todo, del derecho al voto en las elecciones municipales y europeas. Es reivindicar los derechos que conlleva hoy esta ciudadanía y esos que quizá conllevará mañana. Es afirmar que la ciudadanía de la Unión no se construirá sobre concepciones identitarias o étnicas, sino sobre la voluntad de la convivencia.

La concesión de la ciudadanía a todos los residentes no soluciona todos los problemas. En Francia, los obreros son ciudadanos desde 1848, las mujeres desde 1944: ni la cuestión obrera, ni la cuestión femenina se han resuelto. ¿Pero a quién se le ocurriría dar marcha atrás? Una vez que los derechos se han adquirido, todavía queda mucho por hacer para que se reflejen en la práctica cotidiana. ¿Cuánto tiempo será necesario para que el sufragio sea

realmente universal en la teoría y en la práctica? Puesto que poseer derechos reconocidos sobre el papel no es suficiente. Hace falta que se materialicen en la realidad. En Francia, no hay ningún diputado metropolitano de origen africano, de África del Norte o de África Subsahariana. En Alemania, cuatro miembros del Bundestag son de origen turco, si bien hay muchos más franceses de origen africano que alemanes de origen turco. Esto quiere decir que una vez que se han adquirido los derechos, hay que conseguir que se apliquen.

Toda persona es sujeto de derechos. El derecho al voto está, habitualmente, vinculado a la nacionalidad pero su ejercicio lo está a la residencia. Estos derechos ligados a la persona deben seguirla. De modo que es necesario prever un marco para su ejercicio: el lugar de residencia, el lugar donde vive. En algunos países los ciudadanos pierden sus derechos si viven en el extranjero.

La nacionalidad no es el único criterio de concesión de derechos, incluidos los políticos. La edad, el sexo, la profesión el trabajo y, cada vez más, la residencia desempeñan este papel, desde los derechos de los *"sin papeles"* hasta el derecho de acceso a la nacionalidad pasando por los derechos sociales, sindicales, culturales e incluso políticos. Los *"sin papeles"* tienen derechos por el sólo hecho de estar ahí: una campaña del grupo de Apoyo a los inmigrantes (Gisti) ha llevado a cabo una campaña en Francia *"sin papeles pero no sin derechos"*. Estos derechos son mínimos y a menudo no se aplican, pero existen. Los sin papeles tienen el derecho de solicitar su regularización si pueden probar su presencia en el territorio durante diez años. La residencia legal da el derecho a acceder a la nacionalidad: así, con siete años de presencia, es posible adquirir, por simple declaración, la nacionalidad belga y con ella todos los derechos de los nacionales. En Francia, tras cinco años de presencia, sólo está permitido solicitarla. Pero si la persona no obtiene la nacionalidad, esos años de residencia no le permitirán votar en las elecciones municipales, ¡ni siquiera tras decenas de años de presencia! La residencia permite disfrutar de derechos que antes se consideraban políticos: derecho de asociación, de expresión, de manifestación, de sindicalización y en algunos países de participación en las elecciones locales... Esta evolución muestra que no podemos circunscribir a las personas a una situación de pasividad, sólo al papel de consumidores, usuarios o administrados. Aunque todavía existan demasiados casos donde el derecho sigue subordinado a la nacionalidad.

¿Qué hay más natural que participar en la vida de la ciudad donde vivimos, residimos y trabajamos? Pero no se puede excluir a los nacionales de la ciudadanía con el pretexto de que residen en el extranjero, aunque esto suceda en algunos países.

### Hacia una ciudadanía de residencia

Europa se construyó para que no hubiera más guerras *"entre nosotros"* pero también frente a la Unión Soviética, con un muro hacia el este. Hoy que la Unión Soviética se ha desintegrado, el muro está en el sur, entendido en sentido amplio. La unión se construye como una fortaleza. Y sus muros se

prolongan en su interior, separando a aquellos a los que habría que unir en la vida cotidiana. Con la ciudadanía de la Unión, la asociación nacionalidad-ciudadanía de cada Estado se ha sustituido en parte por la asociación nacionalidad de un Estado de la Unión Europea-ciudadanía de la Unión. O yendo quizás más allá...: *"el derecho al voto municipal en el Estado miembro de residencia debería ampliarse a todos los naturales de los Estados miembros con el fin de contribuir al surgimiento de elementos para una nacionalidad comunitaria"*, esto es lo que afirma ingenuamente una proposición de directiva (Proposición modificada de directiva del Consejo sobre el derecho al voto de los naturales de estados miembros en las elecciones municipales en el estado miembro de residencia Com(89) 524 final 17/10/1989). El rechazo a una evolución de este tipo es lo que Dinamarca especificó tras el rechazo por referéndum del Tratado de Maastricht: *"ninguna disposición del Tratado de la UE implica o prevé un compromiso con vistas a crear una ciudadanía de la Unión Europea en el sentido de ciudadanía de un Estado nación"*.

La cuestión que subyace a la ciudadanía por residencia, es la elección de la vía de acceso a Europa. ¿La integración en las sociedades europeas pasa por la ciudadanía o por la nacionalidad? ¿Por una apertura de la participación política o por la pertenencia a un grupo nacional más o menos cerrado? ¿Por el derecho ligado a la residencia o por el favor ligado a la nacionalidad? ¿Por la convivencia o el mito de unos antepasados comunes? Para finalizar, ¿queremos una Europa profundamente democrática o, por medio de un apartheid discreto, queremos construir una Europa étnica?

La ampliación ha entrañado la concesión de la ciudadanía de la Unión a casi la totalidad de los europeos. Los extranjeros venidos de África, América o Asia son los únicos *"naturales de terceros países"*. La discriminación sigue apareciendo más como étnica o racial. ¿No podemos imaginar una ampliación hacia dentro? ¿Podemos dejar de lado a millones de personas que viven aquí, en ocasiones desde hace mucho tiempo? Si, a escala nacional, la historia de un pueblo monocolor, con un origen y una cultura común es un mito, qué decir a escala europea. La Unión no es un Estado en el sentido clásico del término y todavía menos un Estado-nación, aunque tenga una bandera, un territorio, una moneda, un parlamento... Es, por naturaleza, multicultural. ¡No puede construir una comunidad política exigiendo democracia, igualdad, universalismo y excluyendo a millones de personas! Todavía es necesario que acepte realmente la diversidad de culturas y el universalismo. No puede contentarse con un multiculturalismo y universalismo mezquino sin pagar algún día las consecuencias cuando quienes son rechazados hoy por ese universalismo se dirijan hacia otros valores. Debe ser una comunidad de ciudadanos. Por otro lado, la Comisión recibe un número significativo de solicitudes para obtener la ciudadanía de la Unión sin pasar por la ciudadanía de un Estado miembro (Tercer informe de la Comisión sobre la ciudadanía de un estado miembro de la UE COM(2001) 506 Final 07.09.2001).

Si la residencia diera derecho a la ciudadanía de la Unión, todo sería más sencillo. La nacionalidad tendría un significado identitario. Definiría una per-



tenencia (étnica, confesional, cultural) y la ciudadanía un modo de actuar conjunto, de participar en una comunidad de destino. Los Estados naciones a menudo se crearon con anterioridad a la ciudadanía, antes de la puesta en marcha de regímenes democráticos, pero no es lo mismo con la Unión: no hay un pueblo europeo, no hay un Estado nación europeo. La ciudadanía de la Unión es una ciudadanía sin Estado. Entonces, ¿por qué no fundar "la Europeidad" sobre la ciudadanía, sobre la adhesión a los principios fundadores, a un proyecto común más que por la naturalización y la referencia ambigua a una etnicidad? ¿Por qué la Unión no puede ser la creación de todos quienes manifiestan su adhesión a través de su voluntad de participar? La identidad europea no puede ser una identidad nacional, étnica; puede ser ciudadana.

El derecho comunitario europeo está creando una ciudadanía fundada sobre una concepción, común a todos los europeos, de igualdad, solidaridad y justicia social que afecta a todos los residentes. En lo que se refiere a la Unión, la sociedad se constituye desde el punto de vista económico, social... con la participación de residentes extranjeros. Pero ¿podemos mantener a los naturales de terceros Estados participando sólo en los intereses materiales, sólo en la vida económica, dejándolos al margen del proyecto político? En tanto que sociedad política se construye sobre la ciudadanía y tiene por tanto vocación universalista.

El Comité Económico y Social europeo demanda la ciudadanía de residencia puesto que *"propone a la Convención que el artículo 7 (la ciudadanía de la Unión) conceda la ciudadanía de la Unión no sólo a los naturales de los Estados miembros sino también a todas las personas que residen de manera estable o desde hace mucho tiempo en la Unión"* (Nota sobre "El acceso a la ciudadanía de la Unión Europea", Bruselas, 14-15 mayo 2003, Cese, 593/2003). Es lo que parece anunciar el Parlamento cuando afirma: *"La ciudadanía europea es un nuevo tipo de concepto que ha dejado de fundarse exclusivamente en el sentimiento de pertenencia a una comunidad nacional para ampliarse al sentimiento de pertenecer a una Comunidad más amplia de Estados, por razones bien de nacionalidad, bien de simple residencia, así como a valores compartidos por esta Comunidad"* (Informe sobre el Tercer informe de la Comisión sobre la ciudadanía de la Unión (COM(2001)506-C5-0656/2001-2001/2279(CQZ) Comisión de las libertades y los derechos de los ciudadanos, de la justicia y de asuntos interiores. Final A5-0241/2002 con fecha de 20 de junio 2002, adoptada el 5 de septiembre de 2002). En este sentido el parlamento se ha posicionado en varias ocasiones. Ha estimado especialmente *"necesario ampliar también el concepto de ciudadanía europea más allá de la sola referencia a la nacionalidad de los Estados miembros y ampliar a los residentes legales de larga duración (tres años) naturales de terceros Estados el derecho al voto y a la elegibilidad en las elecciones locales y del Parlamento Europeo"* (Adoptada el 4 de septiembre 2003 durante el debate sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea).

## Campañas

Aunque numerosos países de la Unión Europea hayan reconocido cierta forma de ciudadanía política a sus residentes extranjeros, la igualdad es todavía un objetivo lejano. Incluso, los ciudadanos de la Unión Europea que viven en un mismo territorio no tienen todavía los mismos derechos, sobre todo en el ámbito político. Pero las ideas progresan. Desde siempre se ha utilizado el pretexto de la competencia para limitar la democracia. Antaño, eran los pobres o las mujeres o los sirvientes... quienes no podían participar en las decisiones políticas ¡porque no eran competentes! En la actualidad son los extranjeros. La labor permanente de los demócratas es hacer que la democracia progrese.

De ahí que se lleven a cabo campañas en diferentes países europeos a escala nacional y, por eso, también la necesidad de campañas a escala de la Unión Europea. La cuestión de una constitución de la Unión es siempre objeto de debate. El Proyecto de Tratado Constitucional europeo no preveía modificar el criterio de concesión de la ciudadanía de la Unión. Pero los debates raramente han tratado sobre este tema. Con motivo de las elecciones al Parlamento Europeo, raramente se aborda el tema incluso si el mismo Parlamento Europeo se ha posicionado en este sentido en varias ocasiones.

Con la esperanza de llevar la cuestión al espacio público europeo, de que se debata en la Convención sobre el futuro de Europa se lanzó una campaña de ámbito europeo *"por una ciudadanía europea de residencia"*, primero bajo los auspicios de ENAR (Red Europea contra el Racismo) con la Convocatoria de Madrid (2002). Después, con la campaña *"un millón de firmas por una ciudadanía de residencia"* con motivo del Foro Social Europeo de París-Saint Denis. Pero aunque el eco de estas campañas ha llegado hasta la Convención sobre el futuro de Europa, hasta el Parlamento Europeo o al Comité Económico y Social Europeo, no ha sido posible conseguirla. Por lo tanto se deberá retomar la iniciativa y procurar que en los próximos meses la idea sea retomada y divulgada. Que no pueda darse una Constitución sin que se plante quiénes son ciudadanos y quiénes no lo son.

## Conclusión

Los Derechos ligados a la ciudadanía europea no son exclusivos de los ciudadanos de la Unión. En algunos casos las legislaciones nacionales ya los han otorgado a los naturales de terceros Estados (derecho al voto en las elecciones municipales y europeas) o la misma legislación europea (para otros derechos). En las democracias europeas, la nacionalidad ha constituido un criterio fuerte para la concesión de derechos sociales, sindicales o políticos, pero la residencia tiene cada vez un papel más importante debido a la influencia del principio de igualdad, tan proclamado y puesto en marcha de manera gradual. Las legislaciones nacionales, tratados bilaterales y tratados europeos constituyen un soporte para la reivindicación de la igualdad de derechos, sobre todo en lo que se refiere a la relación de los residentes con las estructuras administrativas, políticas, nacionales o europeas. Lo que nos interesa

aquí es constatar que los textos de los Tratados sitúan en un plano de igualdad a todos los residentes sea cual sea su nacionalidad al menos desde el punto de vista de los principios.

La cuestión es saber en qué se fundamenta la pertenencia a la comunidad política. ¿Es la nacionalidad dada por los Estados o el hecho de vivir y trabajar juntos, de compartir las mismas preocupaciones, las mismas esperanzas, de estar sometidos a las mismas leyes? ¿Cómo se puede conseguir que entren en la europeidad millones de nacionales de terceros Estados que forman parte de la diversidad de la Unión Europea? El reconocimiento de la ciudadanía de residencia es una forma de dar a cada uno la posibilidad de integrarse en el proyecto político común que es Europa no refiriéndose a "*nuestros antepasados*" los galos, germanos, íberos, eslavos, romanos... sino pensando en nuestros "*hijos*", los europeos. ■



## GUÍA DE LECTURA

### "Extranjeros y ciudadanos" Paul Oriol.

#### Resumen:

En este artículo, Paul Oriol hace un interesante repaso del papel político que desempeña o debería desempeñar la población extranjera que reside en la Unión Europea, analizando su situación a través del acceso a la nacionalidad en el país de residencia y el derecho o no al voto en los diferentes procesos electorales, debido al vínculo histórico existente entre ciudadanía y nacionalidad. El artículo invita a reflexionar sobre la participación y la ciudadanía cívica, planteando interesantes cuestiones sobre la europeidad y la coherencia de las legislaciones con la situación actual y los principios de la Unión.

#### Abstract

Paul Oriol offers an interesting revision of the political role that plays or should play foreigners who live in the European Union. Due to the historical link among citizenship and nationality, the author analyzes their situation through the access to nationality in the country of residence and the right or not to vote in the different electoral processes. This paper invites all readers to think about participation and civic citizenship, raising interesting questions on the Europeanness and the legislations coherence with the current situation and European Union principles.

#### Palabras clave:

Nacionalidad, ciudadanía, participación, derecho al voto, Unión Europea, europeidad, derechos de la población inmigrante.

#### Ideas principales:

- La ciudadanía en la Unión Europea es un concepto ligado a la nacionalidad y no a la participación social.
- La participación social y el derecho al voto en todas las elecciones es fundamental para la plena integración de las personas de origen extranjero en sus países de residencia y por extensión en la Unión Europea.
- La diversidad de legislaciones en el seno de la Unión Europea, con respecto a la participación electoral de las personas no nacionales del país en el que residen, no parece responder a un criterio político elaborado pero sí supone una discriminación en lo que a convivencia y participación se refiere.
- La identidad europea no puede ser una identidad nacional, étnica, sino ciudadana.

#### Glosario de Conceptos:

*La Unión de los 15 y la Unión de los 25:* La última ampliación de la Unión Europea incluyó a Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, pasando de ser 15 a 25 los Estados miembros.

*Naturales de terceros países:* Se refiere a aquellas personas que residen en un país de la Unión Europea pero proceden en origen de un Estado no miembro de la Unión.

*Estado miembro:* Cada uno de los 25 Estados que pertenecen a la Unión Europea.

*Proyecto de Tratado Constitucional Europeo (PTCE):* en España denominado Constitución Europea y que está siendo sometido a referendos en los distintos países.

*Derechos fundamentales:* Son aquellos que recoge la Declaración Universal de Derechos Humanos.

*Ciudadanía cívica:* Se trata de la participación de las personas en la sociedad en la que están insertadas al margen de la nacionalidad y otros determinantes legales.

**Algunas preguntas para la reflexión:**

- ¿Cuáles pueden ser las consecuencias para el futuro de la Unión Europea de una ciudadanía no reconocida a todas las personas que residen y participan económica, social y culturalmente en ella?
- ¿Podemos considerar democrática una Unión Europea que excluye a una parte considerable de su población en razón de su nacionalidad?

# CIUDADANÍA Y MIGRACIÓN: ¿UN OXÍMORON?

Liliana Suárez Navaz

Profesora e investigadora del Departamento de Antropología Social y Pensamiento Filosófico Español de la Universidad Autónoma de Madrid

El arte de la retórica nos seduce con las posibilidades expresivas del lenguaje. Un oxímoron es aquella "*figura retórica que consiste en la unión de dos palabras de significado opuesto; por ejemplo «dulce derrota» o «soledad sonora»*" (Diccionario de Uso Moliner). Y nosotros en este artículo nos preguntamos: ¿plantea la conjunción de los conceptos ciudadanía y migración un oxímoron? ¿Se puede ser migrante<sup>1</sup> y ciudadano?

Aunque resulte provocador, este artículo pone en duda que esto sea posible hoy por hoy. Como norma, en gran parte de las sociedades democráticas ser ciudadano implica dejar de ser inmigrante. Y desde la perspectiva del origen del proyecto migratorio, los que se fueron pocas veces cuentan como ciudadanos efectivos en su país.

De hecho muchos migrantes expresan con dolor la impresión de estar *entre* dos mundos, sin pertenecer por completo a ninguno de ellos. No es de extrañar. El vínculo entre territorio y cultura sigue siendo la jaula de la pertenencia política en el modelo moderno de ciudadanía nacional. No obstante, y en parte como efecto de las prácticas de los propios migrantes, se están produciendo algunas transformaciones y excepciones a esta regla que abren posibilidades de conjugar el acceso a los derechos ciudadanos desde una lógica post-, trans-nacional, cosmopolita o global, por citar algunas de las perspectivas planteadas.

Pero para que ciudadanía y migración deje de ser un oxímoron no sólo debe cambiar el modelo que rige la soberanía nacional y que restringe la incorporación de los extranjeros como ciudadanos de pleno derecho en sociedades democráticas. Debemos cambiar ciertos presupuestos profundos que nos orientan en la dirección errónea. Algunos de ellos serán explorados aquí, otros meramente sugeridos, y otros probablemente ignorados.

No es esto algo deficiente. La incompletud e imperfección es algo inherente al modelo de ciudadanía. No pensemos encontrar en los análisis teóricos respuestas para los problemas, sino planteamientos de preguntas; algunas de ellas incómodas, otras inspiradoras.

Para que podamos incorporar en nuestro acervo lingüístico el oxímoron "ciudadano migrante" tendríamos que saber más sobre las rémoras que ralentizan la navegación de un buque tan potente como la ciudadanía. Con tal fin exploraremos algunos

---

<sup>1</sup> Mantendré el término migrante con la intención de incluir con él la perspectiva del e-migrante (desde el país de emisión) y del in-migrante (desde el receptor) y una visión transnacional de la experiencia migratoria (ver Blash, et al. 1994, Guarnizo Et Smith 1998, Vertovec 2001, entre otros). Por otra parte quiero recordar que también los hijos e incluso nietos de inmigrantes son denominados con el mismo término aún sin serlo (Suárez Navaz 2006). Finalmente me gustaría precisar que esta categoría es sociológica, no jurídica, y por supuesto incluye los migrantes que no disponen de autorización para su residencia y/o trabajo en el país de destino, los llamados "sin papeles". Como veremos, esta reflexión también intenta incorporar su experiencia.

de los presupuestos del legado teórico-epistemológico del modelo de ciudadanía original para después pasar a las diversas propuestas planteadas desde la filosofía política. Las dos siguientes secciones entroncan directamente con la situación de los migrantes en nuestro entorno y revisan los retos que su presencia genera en el modelo de ciudadanía. El análisis sociológico y antropológico nos invita a abordar nuevas formas de mirar el proceso de construcción de la ciudadanía para subrayar las oportunidades de crear nuevas formas de democracia inclusiva a partir de la consideración de nuevos espacios de tomas de decisiones en el contexto transnacional.

De momento, por mucho que escudriñemos el horizonte, no aparece el perfil de otro modelo político que sitúe la equidad en el centro de su propuesta. El déficit democrático que caracteriza la situación de exclusión de millones de migrantes en todos los países del mundo no obsta (¿o sí?) para que podamos considerar aún este modelo con potencial para transformarse y embarcar a los que a veces sólo son polizones o tripulación mal pagada. Este ejercicio de reflexión tiene que ser abierto y crítico, abanderando una posición que no extirpe la disidencia ni la discrepancia. Buscando planteamientos nuevos, por muy acrobáticos que parezcan. El oximonon no sólo es posible. Es hermoso, como la figura retórica que lo inspira, pues en la conciliación de los opuestos radica el indicador máximo del equilibrio.

### El legado

El modelo de ciudadanía es producto de una transformación histórica revolucionaria. Tiene sus orígenes en la Europa del siglo XVII, y acompaña los profundos cambios económicos, sociales, políticos, y culturales que alumbran el nacimiento de la era de la modernidad. Como hija de la modernidad, la ciudadanía nace en un contexto político y cultural particular. Su expansión internacional como modelo político dominante en nuestros días no debe llevarnos a su sacralización. La ciudadanía nació precisamente para erradicar la tentación de justificar los modelos políticos como producto de un plan divino.

Así pues, como producto humano, la ciudadanía es heredera de un determinado contexto histórico. Siguiendo las advertencias de los pensadores clásicos en ciencias sociales, bueno es comenzar esta reflexión sobre la ciudadanía enfatizando el carácter particular que marca su construcción, destacando algunos rasgos que, con el paso de los años, han llegado a ser naturalizados.

La burguesía europea luchó por establecer un sistema político que no estuviera basado en la herencia. Su inclusión como miembros políticos con poder de decisión dependía de la erradicación de los antiguos privilegios señoriales. La ciudadanía fue la base legal necesaria para el afianzamiento del modelo capitalista industrial, que desplazó finalmente al modelo feudal. Así, frente a un sistema político basado en estamentos cerrados cuya pertenencia se transmitía por la sangre de padres a hijos, el modelo moderno de organización política se basaba en individuos con derechos independientes de cualquier sistema de estratificación heredado.

Todo individuo reconocido como ciudadano (originalmente, los varones propietarios) tenía los mismos derechos y obligaciones que cualquier otro. La igualdad presupone la existencia de sujetos jurídicos autónomos, independientes del orden social, dueños de sí mismos. La filosofía liberal de Hobbes o Locke articula un pensamiento político en el cual estos individuos, armados con la razón, forman parte de un contrato social voluntario en el cual ceden libertad individual a cambio de seguridad. En

otras palabras, consienten poner límites a sus intereses individuales con tal de poder vivir socialmente y garantizar el respeto de los derechos civiles (propiedad privada, libertad de creencias y de expresión, etc.), forja inaugural de los derechos ciudadanos. Ciudadanía y capitalismo constituyen así el cortejo central de la modernidad.

Esta nueva noción de individuo autónomo, libre, e igual a todos los demás por naturaleza es radicalmente ajena a modelos políticos con una autoridad central, como ha demostrado la antropología política. La estratificación siempre ha caracterizado los sistemas estatales, en contraposición a constelaciones de tribus o bandas en donde podía prevalecer la igualdad si bien, a decir de los pensadores modernos, a cambio de modelos de organización muy rudimentarios. Ahora bien, la igualdad moderna es diferente al igualitarismo premoderno, en el que la división del trabajo es mínima. La complejidad del capitalismo industrial generó, como Durkheim, Weber o Marx señalaron en sus análisis de esta transformación histórica substancial, un modelo basado en relaciones contractuales entre individuos contruidos jurídicamente como autónomos e iguales entre sí.

El individuo nada tiene sin este maridaje con el estado. Es esta institución la que lo alza al nivel abstracto de sujeto jurídico convirtiéndole en titular formal de derechos. Eso sí, si el estado te ha de reconocer, tu titularidad de derechos depende de la pertenencia a la comunidad política que esta institución representa (en el sentido político del término representar). Por tanto, el ciudadano será nacional o no será. Y así el andamiaje jurídico que rige el modelo de la ciudadanía se vincula con un concepto que más tarde consideraremos: la nación o el pueblo.

Esta noción de individuo a la que se supedita el modelo de ciudadanía tiene otros efectos relevantes para la consideración de los migrantes y otros sujetos caracterizados como "diferentes"<sup>2</sup>. Consiste en que los rasgos aplicables al ciudadano liberal fundacional (individuo abstraído de sus particularidades, racional, miembro de una comunidad política sólo por el valor instrumental de la misma), se convierten en la vara de medir a los "otros"-los que no pueden ser abstraídos de sus particularidades, los que supuestamente están dominados por pensamientos y emociones no racionales, los que anteponen la comunidad o la familia a los intereses individuales o el bien común estatal.

Una vez contruidos los no-ciudadanos a partir de lo que carecen (propiedad, autonomía) o de lo que tienen en exceso (tradición, emociones), se conjuran estas características como lo esencial de estos grupos \_obreros, mujeres, o pueblos colonizados. Y esa idiosincrasia que supuestamente los define se ha usado históricamente para justificar la existencia de desigualdades manifiestas que contradicen la igualdad formal (Collier, Maurer y Suárez Navaz 1995). Así opera un mecanismo que no nos es desconocido: culpar a la "víctima" de su situación. La causa de que mujeres, proletarios o los pueblos colonizados no tuvieran el status de ciudadanos era que no compartían la identidad de los que lo eran. Eran definidos como premodernos, no racionales, dependientes, necesitados de instrucción y protección. Los proletarios, la mujeres, los sirvientes, los niños, los colonizados, todos ellos excluidos del derecho de gobernarse a sí mismos, reivindicaron y lograron gradualmente el reconocimiento

---

<sup>2</sup>Que la diferencia es un valor relacional es obvio. Aún así no es extraño verlo substantivizado como si respondiera a un "algo" permanente que permite caracterizar una esencia humana concreta.



como ciudadanos.

Frente a los sujetos autónomos y libres que fundan el modelo de ciudadanía, todos estos grupos cargan un estigma, una particularidad como seres sexuados, seres marcados por la estratificación de clase o por la pertenencia a una cultura determinada. La ley se alza como correctora de la discriminación sufrida por estos grupos, pero a la vez construye a estos grupos como portadores de una diferencia *anterior a la ley misma*, en alguna medida "natural", constitutiva de nuestra identidad más profunda y auténtica. De forma perversa, el reconocimiento de su "diferencia"<sup>3</sup> se constituye como base de su inclusión jurídica a la vez que como herramienta para la justificación de la desigualdad que encarnan en sus posiciones socioeconómicas.

La esquizofrenia del modelo de ciudadanía radica desde sus orígenes en la construcción de la diferencia como perturbadora a la vez que inevitable (por ser naturalizada como anterior al contrato social). Este legado es pertinaz, quizás porque se ha mostrado como un remedio eficaz para justificar las diferencias socioeconómicas que coexisten con la igualdad formal. Además de cumplir esta función, encontramos que todos aquellos sujetos "diferenciados" se ven ante el "dilema de la diferencia": construido el ámbito público como independiente de los condicionamientos de clase, sexo, género, y etnicidad o cultura, toda reivindicación de derechos que atienda a estos condicionantes se percibe como propio de minorías, de grupos con necesidades "específicas". La reivindicación de la inclusión y consideración de las diferencias en el espacio público tiende pues a profundizar en la caracterización como "diferentes". En otras palabras, el propio modelo de ciudadanía crea y mantiene la diferencia, pues se vertebra a través de la antinomia "nosotros"/ "otros".

Quizás el lector considera ahora que he olvidado el objetivo de este artículo, la reflexión sobre la adecuación del modelo de ciudadanía a las migraciones internacionales que marcan hoy la construcción de nuestras sociedades. Espero, no obstante, que esta deliberación filosófica e histórica introductoria sirva para identificar ciertos mecanismos justificativos de la exclusión de los inmigrantes del tejido ciudadano en nuestro momento histórico. Pese al radical cambio de las condiciones socioeconómicas entre el momento actual y el que alumbró el modelo clásico de ciudadanía, algunas continuidades siguen construyendo como perturbación y alteración básica de las reglas del juego lo que a mi modo de ver no es más que la última (y no por eso la final) expansión de los límites de la ciudadanía y que exploraremos más adelante.

### Propuestas y correcciones: la ciudadanía desde otras perspectivas

En el curso de los años este modelo inicial se ha ido transformando. La extensión de la ciudadanía es producto de la acción humana, no de los cambios abstractos de las leyes. Han sido los movimientos sociales de los que reivindicaban el reconocimiento como sujetos jurídicos en igualdad de condiciones los que empujaron estos límites y abrieron nuevas puertas a la inclusión. Esta no ha resultado, no ha sido fácil y está lejos de haber sido resuelta, dado que el modelo de igualdad formal sigue conviviendo con una desigualdad entre colectivos e individuos más que evidente. Marx

---

<sup>3</sup> En las mujeres la capacidad reproductiva, en los proletarios su dependencia salarial, en los colonizados su dependencia de las autoridades tradicionales. La naturalización de las diferencias como mecanismo de legitimación de la desigualdad ha sido ampliamente ilustrado a través de los estudios históricos, sociológicos y antropológicos. Valga citar aportaciones como Marshall, Landes, Paterman, Thomson, Fitzpatrick, Weber Brubaker, Turner, Pocock.

en su momento advirtió que este modelo no era más que una cortina de humo de los intereses y la estructura de poder "real" (i.e. socioeconómica) que regía la sociedad. La apariencia de igualdad era por tanto instrumentalizada a favor de la clase que tenía el poder, creando una apariencia de igualdad de oportunidades que escondía en realidad la estructura profundamente desigual del poder (Marx y Engels 1970).

A pesar de que el análisis de Marx sigue siendo en parte perturbadoramente visionario, pienso que es crucial entender que los grupos que reivindican igualdad de condiciones, inclusión, o independencia lo hicieron apropiándose de esta lógica universalista abstracta y aplicándola a sus condiciones particulares de exclusión. Con el reconocimiento de colectivos no incluidos y a través de su participación en el espacio público, el modelo incorpora otras demandas y nuevos conjuntos de derechos, los políticos, los socioeconómicos, los culturales<sup>4</sup>. Hoy en día en nuestro entorno, pocas personas hablarán de igualdad sin también incluir cuestiones de equidad, aceptando en general la necesidad de poner en marcha mecanismos que corrijan los disparajes puntos de partida de individuos e incluso colectivos –aunque esto último sigue siendo mucho más polémico. Con fin de sistematizar las propuestas que han contribuido a complejizar el modelo clásico y enriquecerlo con demandas y dimensiones que iban más allá de las intenciones de los *citoyens* originales revisaré brevemente alguna de las propuestas filosóficas más relevantes.

En primer lugar tenemos la concepción republicana que define al ciudadano como aquel que *participa* activamente a través del debate y de la toma de decisiones en los asuntos públicos. Inspirado en el modelo ateniense, es miembro de la comunidad política aquel que colabora en la elaboración del consenso común sin dejar que sus propios intereses dominen esta participación ciudadana. El disfrute de los derechos de ciudadanía son aquí la condición de posibilidad y no la contrapartida de la membresía en la comunidad política. El "patriotismo constitucional" de Habermas exige dar primacía a los valores comunes que hacen posible la participación desde el pluralismo, relegar identidades comunitarias etnoculturales a un segundo plano<sup>5</sup>.

En la visión clásica de ciudadanía social que Marshall sitúa en el centro del debate, la ciudadanía se vería como un correctivo a las desigualdades sociales generadas por el capitalismo (ver nota 4). Partimos pues de las desigualdades para generar mecanismos que hagan posible la existencia de ciudadanos: se trata de la redistribución del beneficio producido por el conjunto de la sociedad para equilibrar las situaciones de desventaja y evitar la marginación o exclusión social. Por ser miembros de la sociedad, los ciudadanos tienen derechos sociales, son sujetos de políticas sociales destinadas a mantener la cohesión socioeconómica. Las críticas a ciertos efectos perversos de este modelo de redistribución son también pertinentes, pues sin duda el énfasis en la recepción de "ayudas" ha resultado ser también un muy eficaz mecanismo tanto para la desmovilización como para la estigmatización de poblaciones marginalizadas (Fraser, 1989).

---

<sup>4</sup> Ésta es la visión instaurada por Marshall en 1950 con tanto éxito que, pese a las críticas posteriores a su irredento optimismo sobre la extensión en cantidad y calidad de los derechos de los ciudadanos, consiguió imponer una perspectiva histórica y dinámica en el estudio de la ciudadanía como modelo político (1950, ver la interesante crítica teórica de Sommers 1993 y la lectura de Bottomore cuarenta años después, 1992).

<sup>5</sup> Habermas ha ido corrigiendo su visión liberal en el curso de los años. Es interesante ver cómo ha intentado finalmente incorporar a los "otros" que inicialmente relegaba como irrelevantes en su particularidad (1999, para una crítica de su perspectiva ver Frazer 1991).

La ciudadanía multicultural abarca a un conjunto muy complejo y diverso internamente de propuestas que sin embargo coinciden en cuestionar el maridaje de la ciudadanía con el concepto de nación y la ideología nacionalista. Ciudadanía nada tiene que ver con cultura, vendrían a decir desde esta perspectiva: la pertenencia a la comunidad política es independiente de la religión, etnicidad, lengua, etc<sup>6</sup>. Ahora bien, esto es así de una manera muy diferente a la planteada por el modelo republicano. La ciudadanía multicultural reconoce la diversidad como parte de su propia identidad. La comunidad política es multicultural, y de hecho lo ha sido siempre, pese a los esfuerzos de homogeneización realizados por los aparatos del estado<sup>7</sup>. Hay que entender que este modelo no altera el vínculo entre nacionalidad, como status jurídico, y ciudadanía. La nacionalidad no desaparece como requisito básico de pertenencia, sino que está definida por el pluralismo cultural. Es perfectamente compatible, pues, una visión multicultural y xenófoba.

Un tema importante es la relación que mantenga el estado con las diversas comunidades, colectivos, naciones o nacionalidades (según se las denomine<sup>8</sup>). Una primera posición mantiene que el estado debe inhibirse y someterse el principio de *blindness to difference*. Pero incluso Kymlicka, principal teórico del multiculturalismo liberal, ha venido a cuestionar la posibilidad de neutralidad del estado en relación a las diferencias culturales, denominándolo el principio de "omisión bienintencionada" (1996: 160). La cuestión no es que la neutralidad no sea deseable, sino que de hecho la diferencia es producto del modelo de ciudadanía, como hemos demostrado en la sección anterior; no se puede obviar lo que se ha criado.

Como producto del modelo político, la diferencia se gestó como un rasgo natural y anterior a la ley que ciertos colectivos (y no otros) aportaban en su convivencia ciudadana. En contextos de desigualdad, la cultura dominante se construye como "normal" e incluso se invisibiliza como tal cultura, mientras que las culturas periféricas o subalternas son percibidas como "diferentes", más visibles en fin, incluso verdaderos marcadores de estigmas. En este sentido sólo un esfuerzo sistemático puede evitar que por neutral se entienda que la cultura la tiene el otro y yo la tolero, (o respeto, o anhelo, da igual). Igualmente, siempre es difícil desembarazarse del entramado evolucionista y colonialista sobre el que descansan las construcciones identitarias modernas (para un ejemplo de cómo funcionan estos mecanismos en España ver Suárez Navaz 2004).

No hay que olvidar que la ciudadanía ha sido un mecanismo de exclusión; lo es aún. Así pues creemos que la ceguera no es un buen camino. Más bien hay que cambiar las gafas que nos permiten ver la realidad. Al predicar la identidad de los grupos como fuera de la esfera pública corremos pues el riesgo de ignorar lo que en sí mismo es uno de los más importantes aspectos de la ciudadanía y uno de los retos más difí-

---

<sup>6</sup> Hay dos grandes tipos de comunidades culturales reconocidas, aquellas que se vinculan a un territorio, cual es el caso de nuestras Comunidades Autónomas con o sin lengua propia, y las minorías dispersas en un territorio nacional, como las minorías religiosas (judíos, musulmanes, etc.), raciales ( en caso de los países anglosajones es predominante esta categorización racial), o étnicas (judíos, indígenas, etc.)

<sup>7</sup> El concepto analítico de "nación" y "estado-nación" es considerado en ciencias sociales una construcción histórica y política de enorme importancia, pero sin base ontológica real (consultar la literatura clásica al respecto, Anderson, Hobsbawmm, etc.).

<sup>8</sup> Por supuesto una u otra denominación no es inocente y generan (o no) un tipo de derechos y/o transferencias de competencias desde la administración central.

ciles que se plantea: el saber si es capaz de generar en el pueblo un sentimiento de pertenencia.

Veamos antes, no obstante, el modelo de la ciudadanía diferenciada, propuesta elaborada inicialmente por la filósofa Young, pero también trabajada por teóricos como Kymlicka. Frente al modelo multicultural tiene de bueno que va más allá de la cultura cuando considera lo que es "diferente". Y frente a la ciudadanía social planteada inicialmente por Marshall, no presupone una comunidad nacional homogénea como requisito de la capacidad cohesionadora del modelo. El primer aspecto está más claramente definido en Young, que define como "diferentes" a esos grupos que no acaban de encajar en el parámetro de la ciudadanía universal por las particularidades de las que no pueden desembarazarse sin perderse a sí mismos. Son colectivos con una historia larga de marginación y exclusión del sistema, sean las mujeres, los pobres, o los miembros de colectivos cultural o racialmente discriminados. Más que requerir neutralidad, exige al estado estructuras participativas reales "en las que la gente real, con sus diferencias geográficas, étnicas, de género y ocupacionales, afirmen sus perspectivas respecto de las cuestiones sociales dentro del marco de instituciones que favorezcan la representación de sus distintas voces" (2000:197).

Lo que se busca aquí es disolver esa dicotomía original que dibuja lo público como el ámbito de la ciudadanía y la actividad cívica, como separado de lo privado, espacio en donde quedan reclusas las identidades, las emociones, las creencias. En otras palabras, la búsqueda de intereses comunitarios y colectivos tiene que tener lugar (en el sentido más estricto de la palabra) en el andamiaje de la sociedad civil, en el espacio público. Es desde esta concepción dinámica de las diferencias desde donde este modelo se plantea el reconocimiento de necesidades e intereses específicos que pueden tenerse en cuenta en el diseño de las políticas públicas<sup>9</sup>. El "dilema de la diferencia" sobre el que he advertido en la anterior sección también planea aquí, con el peligro de que se esencialicen esas diferencias en el curso de la reivindicación de su reconocimiento. La única vacuna para esto son estructuras de participación suficientemente dinámicas y heterogéneas para que desde dentro del mismo colectivo surjan voces disonantes con la representación ortodoxa de la "diferencia".

### La valla sagrada de la ciudadanía

Volvamos ahora a nuestro entorno y objetivo inmediato. España se ha convertido en un país de inmigración sin que esta realidad sea aceptada como consecuencia de nuestras propias prácticas. Ante la inmigración y lo que con ella sucede la reacción más común es la sorpresa. Desde hace ya 15 años es la sorpresa. La primera regularización exitosa fue realizada en 1991 y algunos de los discursos asociados a este proceso subrayaban su carácter extraordinario y su intención de normalizar la situación "de una vez por todas". En 1994 se publica el primer Plan de Integración Social de los Inmigrantes (PISI), donde se pretendía abordar las líneas básicas de actuación en el terreno de la integración de los inmigrantes. Si hace diez años mi trabajo de observación participante en el sur de España reflejaba una puesta en marcha de polí-

---

<sup>9</sup> No entro aquí en la discusión sobre cuáles sean los criterios mínimos para que un colectivo sea aceptado como minoría cultural, pero para ser sujeto beneficiario de las políticas de la ciudadanía diferenciada, por ejemplo políticas de discriminación positiva, tienen que estar en situación de desventaja jurídica, institucional, económica o social.

ticas titubeantes y poco sistemáticas, (Suárez Navaz 1999c), desde aquellos años primeros de recepción de inmigrantes mucho debiera haber cambiado. En muchas ocasiones, sin embargo, no parece que esto es así. Desde aquel primer Plan de Integración han pasado 10 años que Javier de Lucas define así:

*"son básicamente 10 años de intentos poco eficaces de establecer un sistema de regulación de los flujos migratorios en función de las supuestas necesidades del mercado de trabajo, el dogma en la política oficial de inmigración del que nace el recurso a los contingentes como solución por antonomasia. Una obsesión a medias entre la perspectiva unilateral del beneficio de nuestro mercado y la perspectiva securitaria/policial (control de frontera y orden público), reforzada tras los atentados terroristas de 2001 y 2004 que contaminan a la inmigración. Diez años de inestabilidad: desde el 2000 se han sucedido 4 leyes (3 reformas de la primera ley, la L.O. 4/2000), dos reglamentos, cinco procesos de regularización y una batalla sin tregua en los tribunales, que, pese a su intensidad (que incluyen anulaciones parciales por inconstitucionalidad de la primera ley, la L.O.7/1985 y la anulación parcial por el Tribunal Supremo del reglamento elaborado por el PP para la L.O.8/2000), es un pálido reflejo de la pugna por el reconocimiento que han vivido centenares de miles de inmigrantes.*

*Un decenio de una política que ha consistido sobre todo en policía de fronteras, lucha contra la inmigración ilegal y las mafias e iniciativas relacionadas con el reclutamiento de los "inmigrantes necesarios y convenientes", lo que exigía el rechazo o la devolución (expulsión, repatriación, devolución, expulsión) de aquellos que no entran en la categoría de lo que Antonio Izquierdo ha denominado los "inmigrantes deseados". Diez años de tratar inútilmente de equilibrar las dos tablas de una estadística - porque eso es lo que parece esta política, estadística-, la de quienes ingresan en nuestro país y la de la oferta de plazas de trabajo que no tienen cobertura por parte de mano de obra nacional. Diez años de construcción jurídica de una noción de inmigrante como trabajador extranjero sometido a una condición de inestabilidad y vulnerabilidad." (De Lucas 2005: 1)*

La cita resume de forma concluyente el énfasis realizado por las autoridades de distinto signo político en el control de las fronteras, el manejo de la migración como parte del ínfimo margen de intervención estatal en el mercado de trabajo, y el frustrante envite contra uno de los rasgos que han caracterizado la inmigración en España, la irregularidad.

Es el equívoco de la frontera como lugar último y primero del reconocimiento a la soberanía nacional. La frontera parece no ser capaz de detener a inmigrantes supuestamente no deseados (ver Cornelius 1993 para estudio comparado). Ellos pasan y se asientan en el territorio nacional sin permiso, sin papeles. Se acogen a sagrado, como los perseguidos en la era medieval. Imposible y no deseable la expulsión masiva. Una y otra vez se ponen en marcha procesos "extraordinarios" de regularización que no consiguen resolver la irregularidad. El territorio nacional se convierte en territorio fronterizo: la frontera no siempre sabe marcar el territorio de la exclusión.

¿Cuál es el reto que plantean los inmigrantes a la ciudadanía, al modelo de ciudadanía?, ¿Cómo se adapta la ciudadanía a esta nueva realidad?, ¿Cómo se gestiona la inclusión y la exclusión en este nuevo contexto? Y finalmente, ¿podemos hablar de un modelo de ciudadanía postnacional?

La necesaria brevedad me obligará a evitar citas profusas sobre lo que viene sien-

do uno de los debates más apasionados y fértiles en las ciencias sociales. Se trata en fin de desmontar algunas de las premisas esenciales de nuestra concepción política, y esto no es fácil. Continúo pues no sin recordar de nuevo que esta incursión debe realizarse sin minusvalorar la tradición normativa en la que se basa el modelo de ciudadanía. Para evitarlo, comenzaré por ello.

Ya mostré cómo la ciudadanía más que un estatus jurídico estable funcionaba como horizonte de exclusión a la vez que de incorporación. El carácter universalista de su retórica permitió a distintos grupos excluidos sentar las bases de sus reivindicaciones y legitimar el derecho a la pertenencia. Pero en este camino había una frontera que no había sido transgredida y que preservaba la unicidad de la ciudadanía con el estado nación.

La comunidad política representaba los intereses de un pueblo definido por una cultura. La pertenencia en esta comunidad implicaba la titularidad de los derechos y viceversa. Se suponía una única pertenencia y un único status asociado a la misma, nacionalidad y ciudadanía eran la carta de naturaleza del individuo. La nacionalidad o se tenía o se adquiría<sup>10</sup>, pero era requisito para el acceso a los derechos de ciudadanía.

Un aspecto decisivo de la ciudadanía nacional como modelo de pertenencia era su carácter *sagrado*. Ser miembro de la nación exigía hacer sacrificios, participar en los rituales de pertenencia, y valorar en sí misma la comunidad política, más allá de los intereses personales y los cálculos de beneficios asociados al estatus de ciudadanía<sup>11</sup>. Otro de los elementos que define la nación y marca sus límites geográficos es el territorio. El territorio de la nación, también sagrado en el imaginario nacional, marca la frontera de la ciudadanía en el modelo del estado nación. El ámbito territorial adquiere una dimensión simbólica esencial en la construcción identitaria asociada con la nación. Ambos aspectos, comunidad cultural y territorio nacional, se funden en una simbiosis difícil de separar.

Retomemos pues la primera de nuestras preguntas ahora que contamos con las premisas de nuestra tradición normativa recientes en nuestra retina. El reto fundamental que plantean los inmigrantes es evidenciar la artificiosidad de esa simbiosis poderosa en la que se basó el modelo político dominante del estado-nación. La llegada de inmigrantes y su incorporación constante en la ciudadanía española, su

---

<sup>10</sup> Se suelen señalar dos tipos ideales de nación (en el sentido weberiano de tipo ideal; los modelos reales en general toman rasgos de uno u otro, no habiendo hoy en día ningún país que mantenga todas las características de estos dos modelos): la basada en la herencia de padres a hijos (se es miembro si eres hijo/a de los miembros, sociedades regidas por el *ius sanguini*), y la basada en el nacimiento (se es miembro en tanto en cuanto se ha nacido en territorio nacional, sociedades regidas por el *ius soli*). En ambas hay procedimientos de admisión más o menos rigurosos y largos que permiten la nacionalización de extranjeros.

<sup>11</sup> Pongo por ejemplo un chascarrillo de la cultura popular sobre nuestros famosos: uno no se convierte en andorrano porque allí tenga que pagar menos impuestos. Tal conducta es criticada como censurable y quien así actúa es indigno del privilegio de la nacionalidad, representada como la naturaleza última del ciudadano. Este vínculo afectivo se manifiesta en la reservas y resistencias que encontramos entre los migrantes para renunciar a la nacionalidad de origen. Para muestra un botón familiar: "moriré gallego aunque no pueda vivir nunca más en España".

acceso a una serie de derechos básicos asociados con su residencia –sanidad, educación, etc–, *ponen en entredicho las bases culturales y territoriales de la soberanía moderna.*

Este fenómeno ha sucedido a pesar de la reticencia de los estados receptores y en general de la ciudadanía. La llegada de inmigrantes es bienvenida en tanto en cuanto sean mano de obra temporal y prescindible en caso de crisis. Es su inclusión como ciudadanos lo que genera una resistencia muy extendida, vinculada en mi opinión a una visión de los derechos de ciudadanía como un privilegio de los nacionales. En nuestro entorno parece evidente que los migrantes no son considerados ciudadanos; ni siquiera ciudadanos de segunda, dada la exclusión jurídica sobre la que se ha sostenido su incorporación social y laboral. Su llegada es consecuencia (no deseada) de la plena incorporación del país a las exigencias del capitalismo postfordista y la competitividad económica que éste genera.

Sin embargo, cientos de miles de inmigrantes han ido adquiriendo (a duras penas) sus "papeles", reagrupando sus familias, e iniciando procesos de asentamiento de comunidades a través de redes migratorias que parecen cada vez más capaces de convertirse en estrategias de resistencia al rechazo fronterizo y las dificultades dentro del territorio de destino. El estado, también a duras penas, ha ido reconociendo no sólo derechos civiles y socioeconómicos a los extranjeros legales (aunque no todos), sino también derechos fundamentales para los inmigrantes irregulares, como el acceso a la salud y la educación, entre otros. A decir de autores como Soysal (1994), la explicación radica en que se está produciendo una transformación del modelo de la ciudadanía en la era de los derechos humanos: la inclusión de hecho de los inmigrantes y/o personas de origen extranjero en las instituciones generadas por la ciudadanía social se basa en una lógica *postnacional*.

La ciudadanía postnacional plantea que la globalización no sólo afecta al flujo (de mercancías, capital, personas) sino a los modelos que aparentemente se presentan como continuidad del pasado. Es el caso de la ciudadanía nacional como carta de naturaleza de los individuos. Hoy en día la multiplicidad de estatus es un hecho jurídico que se une al acceso real de los extranjeros a todos los derechos de ciudadanía con excepción del voto (algo que también está cambiando de forma acelerada con el voto de extranjeros en municipios en algunos países europeos). No se trata sólo de la extensión de la ciudadanía, sino de forma más importante, de la existencia de una base ética y moral sobre la cual pueden realizarse nuevas y más radicales reivindicaciones, como es la expresada en la lucha de los sin papeles (Suárez Navaz et al. 2006b).

Esta propuesta no ignora la importancia del estado ni su insistencia en la necesidad de control de las fronteras, aunque en ocasiones la literatura producida bajo esta perspectiva parece ignorar el modo en que se redefine el aspecto sagrado de la ciudadanía en la era postnacional. Si la nación no es ya la base exclusiva del reconocimiento de los derechos, y en efecto, cada vez más extranjeros acceden en muchos países del mundo a derechos antes privativos de los nacionales, ¿cómo se adapta el modelo de la ciudadanía a esta nueva realidad? ¿Cómo se gestiona la inclusión y la exclusión en este nuevo contexto?

En mi análisis del proceso de regularización de 1991 – y del efecto de este proceso en la sociedad civil española que por primera vez participa en este tipo de propuestas administrativas–, destacué el *valor simbólico* de la propuesta de legalización de los inmigrantes irregulares. Más allá de la evidencia de que existían inmigrantes "ilegales" porque la ley conjuraba su existencia, el éxito del proceso radicó en la



apropiación simbólica del equívoco de la frontera, creando una imagen de ciudadanía inclusiva. El objetivo de dar papeles, reconocer la presencia e involucración (laboral, social, personal y cultural) de la mayoría de inmigrantes, era loable a los ojos de la sociedad civil, hasta entonces crítica de la restrictiva posición del gobierno. Es bien cierto que, aparentemente en base a la lógica postnacional a la que nos hemos referido, desde entonces se han regularizado cientos de miles de inmigrantes.

En mi opinión es evidente que la frontera última no puede ser la geográfica, \_aunque es notable el esfuerzo policial e iconográfico para dar protagonismo a las fronteras, y más recientemente las vallas que desde África protegen nuestro territorio. Desde mi análisis antropológico de los procesos jurídicos desde los que se construye una determinada visión de la inmigración me parece evidente que, como anunció Foucault en su día, "en la modernidad, las fronteras definitivas de lo *sagrado* no se expresan ya en términos de herejía, sino en términos de *ilegalidad*...y otras anomalías creadas por la ley" (1977:89). La figura del sin papeles es pues la mayor transgresión; sus reivindicaciones son acogidas con recelos por la sociedad civil, como se demostró en su día en España y sucede también en otros países europeos. A pesar de la importantísima herencia del universalismo cristiano, que nos hace a todos hijos de Dios, no en pocas ocasiones el entorno semántico de los discursos dominantes se abandona a la tentación de la criminalización de este nuevo sujeto social.

La "ilegalidad" igual que la "diferencia" se construyen como perturbaciones externas y anteriores a la propia ciudadanía. Lo sagrado aquí se preserva a través de sacramentos civiles, ritos de paso tras los cuales –presuntamente– los inmigrantes serán aceptados como miembros de esta sociedad. Un bloque de ritos de paso lo he descrito bajo el fenómeno del "fetichismo de los papeles", mecanismos de sometimiento al estado burocrático que se manifiesta en colas, exigencias documentales imposibles y en ocasiones surrealistas, decisiones discrecionales de la administración sobre derechos fundamentales, criterios de renovación restrictivos que conducen a la irregularidad sobrevenida, etc. Lo que entonces denominé en su momento "creación de apariencia de legalidad" parece reproducirse hoy aunque de forma mucho más compleja.

Aunque sería necesario realizar un estudio en profundidad que contrastara las conclusiones de nuestro estudio con los colectivos africanos (senegaleses y marroquíes), mis posteriores investigaciones de campo entre colectivos americanos (ecuatorianos) y europeos (rumanos) parecen confirmar mi hipótesis de que el fetichismo de los papeles genera, más que confianza y respeto por el estado de derecho y su legitimidad, un heterogéneo desapego que degenera a veces en actitudes instrumentales y picarescas, otras en auténtico resentimiento y búsqueda de alternativas más confiables. Si bien es cierto que en cierta medida este diagnóstico es enteramente aplicable a los ciudadanos españoles (en su manifiesta diversidad cultural), creo que no es comparable la situación, por varias razones. No obstante, y a pesar de la incidencia específica de la experiencia negativa del fetichismo de los papeles en el caso de los extranjeros no comunitarios, bien es verdad que serían más que necesarios programas de formación y educación en los valores ciudadanos para todos los residentes en el territorio, sea cual fuere su estatus jurídico.

En vez de éstos, encontramos un segundo bloque de ritos de paso que surgen alrededor de unos ambiguamente definidos "programa de integración". Aunque es de justicia reconocer que la proliferación y descentralización de los mismos me impide tener un claro diagnóstico del efecto de los mismos, parece evidente que, indepen-



dientemente de los logros alcanzados, meritorios y sin duda merecedores de nuestro apoyo, el alcance real de los planes de integración es limitado, tanto en relación a su capacidad de crear espacios de participación real de los inmigrantes como en lo que podemos denominar transformación de las condiciones de desigualdad y el paisaje segmentado de partida.

También en este bloque ritual encontramos que la carencia de participación y la limitación de estas políticas públicas es más profunda en el caso de los migrantes, pero también es una característica de su alcance en relación a la población nacional. La integración es un proceso bidireccional que requiere un trabajo a medio y largo plazo en ámbitos de interés interétnico, como la escuela. Este es un claro ejemplo en el que el trabajo realizado no está siendo capaz de evitar la estigmatización absurda de los niños de origen extranjero, ni vencer las dinámicas de segmentación y/o rechazo entre padres y madres de origen nacional o extranjero.

Quizás resulte en exceso duras estas palabras y muchos me tacharán de pesimista y agorera. Aún así, quiero recordar que no hace mucho en nuestro país vecino los hijos de los inmigrantes, llamados extranjeros a pesar de su nacionalidad y socialización francesa, se manifestaron con una rotundidad y una violencia que sólo logró contener una ley colonial de estado de excepción. Entonces todos los expertos y los tertulianos fueron rápidos en señalar la marginación y la pobreza, el rechazo racista, y la segmentación residencial entre guettos de descendientes de inmigrantes y franceses como las causas del levantamiento. Yo llevo más de 15 años prestando atención al desarrollo del fenómeno de la migración en España y, aunque veo un enorme dinamismo que ha cambiado radicalmente la demografía social de nuestros barrios y nuestras escuelas, no veo fortaleza en los cauces de participación e inclusión diseñados desde el estado o la sociedad civil. De nuevo, preguntamos: ¿es que ciudadanía e inmigración representan un oximoron?

### **Redefiniendo el territorio de pertenencia: lo público en la era transnacional**

Hasta muy recientemente, la ciudadanía en su proyecto universalista pretendió ser la única consorte en ambos ámbitos: había un sistema normativo único, y también una única cultura. Hoy en día la ciudadanía se cultiva en un terreno que está sembrado con el reconocimiento tanto del pluralismo legal como del cultural.

Pero en el contexto de globalización que caracteriza nuestro momento histórico no basta con aceptar la diferencia y el pluralismo. Se está produciendo un reajuste del modelo de ciudadanía que refleja y potencia, tanto en el eje de los derechos como en el de la pertenencia, transformaciones generadas por la globalización. Aquí nos limitamos a considerar las que se suscitan a partir de la incorporación de millones de inmigrantes en los países de destino, donde se convierten en residentes permanentes y acceden a gran parte de los derechos de ciudadanía, reteniendo su nacionalidad de origen, contacto con sus paisanos (en origen como en destino), y cierta identidad diferenciada de los ciudadanos nacionales.

La distorsión que plantean cientos de miles de residentes legales sin derecho al voto al modelo democrático no admite dudas. Segmentos muy amplios de la clase menos privilegiada no puede votar y por tanto sus intereses colectivos no son representados en el sistema democrático (Hammar 1990). Para que el sistema siga rigiéndose por el ideario democrático es preciso incorporar a esta población también en el ámbito político. Actualmente, la adquisición de derechos políticos en el caso de los

extranjeros no comunitarios está condicionada a la adquisición de la nacionalidad y esta "nacionalización" implica en algunos casos la pérdida de la nacionalidad de origen. Aunque no hay datos concluyentes al respecto, no podemos asumir que de forma mayoritaria esta población desee sacrificar la ciudadanía de origen a cambio de la de destino, por mucho que ésta última sea mucho más generosa en los beneficios sociales y más democrática en los cauces de participación. El aspecto simbólico de la nación y la ciudadanía juegan un importante rol en este fenómeno.

Pero por otra parte, es innegable que la inestabilidad legal y otros factores presentes en los procesos migratorios actuales (dificultad para la reagrupación familiar, planteamientos de retorno temporal, etc.) llevan a algunos inmigrantes a optar por la "nacionalización". Ante la evidencia de este proceso, los países emisores ha intentado retener los vínculos de pertenencia de las comunidades de expatriados, cuya importancia económica y sociopolítica es cada vez más reconocida y potenciada. Lo que Glick Schiller *et al* denominaron "nacionalismo desterritorializado" se traduce en la presencia de agentes representantes de los estados de origen en los lugares de asentamiento de las colonias de sus ciudadanos expatriados (1994). Este fenómeno de desplazamiento de la "construcción de la nación" no sólo se manifiesta en prácticas económicas transnacionales potenciadas por los incentivos para la inversión y el turismo. De manera fundamental, la creciente importancia de las comunidades asentadas fuera del país ha producido además cambios normativos en el derecho de nacionalidad que están normalizando cada vez más el mantenimiento de una doble ciudadanía (Guarnizo 1998, Baubock 2004, Bloemraad 2004).

Aunque los datos publicados al respecto no son concluyentes, es patente una transformación en el modo en que tanto las administraciones públicas, como la sociedad civil, como los propios migrantes gestionan el vínculo de los residentes y ciudadanos con la comunidad política. Como Habermas sugiere: "aunque aún nos quede tiempo antes de alcanzarlo, la condición cosmopolita ha dejado de ser simplemente un milagro. La ciudadanía estatal y la ciudadanía mundial forman un continuo cuyos contornos, al menos, están comenzando a ser visibles" (1996: 515, mi traducción). El cambio en las grandes normativas de ciudadanía y nacionalidad son un síntoma decisivo e incontrovertible de la transformación del modelo de ciudadanía nacional.

No obstante, podríamos preguntarnos si estos cambios legislativos que abren el camino a la doble pertenencia y la doble titularidad de derechos es indicativo de unas *prácticas* de ciudadanía que trasciendan y/o transformen el modelo nacional que hemos descrito. Los fenómenos sociopolíticos a los que nos estamos refiriendo requieren una perspectiva teórica que vaya más allá de la visión normativa de la ciudadanía como status (que tienes o no), porque como antes ha sucedido en la historia, se construye también ciudadanía desde la exclusión.

Pongamos un ejemplo que nos debería resultar cercano y espero sea ilustrativo de lo que aquí pretendemos argumentar. Los españoles que residieron en los países europeos del norte desde finales de los años cincuenta aprendieron, desde la exclusión, qué significaba ser ciudadano. Los emigrantes, exiliados, y a través de ellos, los disidentes más o menos militantes que residían en la España dictatorial de aquél entonces, aprendieron mucho de lo que consistía un Estado de Derecho desde la imaginación de qué debía representar ser reconocido como ciudadano en una tal sociedad democrática. A partir de éste imaginario se construyeron prácticas e ideales que soslayaban la triste realidad de la cultura política instalada entre los españoles

(Suárez Navaz 2004). No es casual, sin embargo, que el efecto positivo de este aprendizaje de la ciudadanía desde la exclusión no haya sido reconocido ni visibilizado en la historiografía española. Obedece, sin duda, al nacionalismo metodológico que se ha venido imponiendo sistemáticamente en las ciencias sociales y las humanidades, y que demasiado a menudo simplemente ignora el protagonismo del desplazamiento o la humillación como revulsivo de la imaginación política (ver Gilroy 2004 para el caso de Sudáfrica).

Nuestra concepción de ciudadanía es dinámica, resultado y causa de múltiples y polisémicas prácticas sociopolíticas que engarzan y articulan los valores universalistas con las redes locales mediadas culturalmente e históricamente de forma particular. En este sentido es importante evitar el "predominio de lo político" de la modernidad, como lo ha denominado Bobbio, que ha impuesto una noción de ciudadanía vinculada al estado, una separación instrumental entre leyes y moral, y un espacio y actores específicos de lo político. Desde esta perspectiva, que nos acerca a lo local en su atravesamiento por los valores universales de la ciudadanía, podemos generar mecanismos de reconocimiento del "otro" como sujetos con reivindicaciones que muy probablemente sean diferentes a las de los grupos ya establecidos. Renato Rosaldo ha denominado "ciudadanía cultural"<sup>12</sup> a ese modelo gestado y gestionado a partir de la escucha y la incorporación de la perspectiva de las minorías, de los extranjeros, de los irregulares. Aquellas prácticas que, como lo expresa Beck, se llevan a cabo "en la media luz de la legalidad desleal e ilegítima...porque rompen con el orden del Estado nacional" (2004: 143). Veamos pues algunas de las premisas desde las que la ciudadanía se debiera gestar.

El modelo de ciudadanía que responda a desafíos como el que plantean los migrantes debe adoptar una visión que vaya más allá del territorio, porque las prácticas que los migrantes desarrollan no se adecuan a la cartografía que conocemos. Se trata de vínculos entre pueblos, comarcas, y regiones establecidas por las redes sociales transnacionales de los migrantes entre origen y destino que construyen paisajes discontinuos geográficamente, heterogéneos, y con múltiples pero diversos (i.e. no predecibles) ámbitos de desarrollo.

En sus prácticas de ciudadanía, les vemos reconocer la pertenencia a comunidades políticas que se superponen: local, regional, nacional, internacional e incluso virtual. Sus intereses como ciudadanos se vinculan con otras personas y colectivos no necesariamente por su pertenencia a un grupo nacional, sino por su pertenencia a un grupo religioso, a un grupo étnico, a un grupo de interés económico, o a un grupo vecinal. Todos ellos son compatibles y en la mayor parte de las ocasiones coexisten, con un sistema de identidades múltiples que se solapan y a menudo se contradicen. Beck ha intentado hacerlo accesible y claro con su ejemplo sobre las lógicas de la identidad, que contraponen la tradicional, basada en una dinámica excluyente ("soy esto, luego no soy lo otro") a la cosmopolita que se construye sobre una lógica incluyente ("soy no sólo esto, sino esto otro también").

Otra de las premisas profundas en el modelo de ciudadanía tradicional ha sido el sedentarismo como fuente de desarrollo, armonía, y objetivo último de cualquier per-

---

<sup>12</sup> En esta propuesta es importante no entender cultural como expresión o reconocimiento de las peculiaridades lingüísticas, religiosas o étnicas de cada grupo particular en un contexto multicultural sino que debe entenderse cultural "como la mediatización de toda conducta humana, el significado situado desde el punto de vista del actor social" (Rosaldo 2000: 42).

sona y/o colectivo. En la sociedad actual, por otra parte, lo móvil no sólo afecta a los cuerpos que transitan este espacio entre origen y destino. Información, mercancías, ideologías fluyen en la red y generan un movimiento permanente de actualización y contraste que nada tiene que envidiar a los medios de comunicación estándar.

Presuponer que el sedentarismo es la única o la mejor forma de integrarse es una premisa nociva que incide de forma especial en la falta de consideración de las poblaciones móviles como miembros permanentes de ámbitos de acción ciudadana. Sorensen *et al.* han analizado desde esta perspectiva el potencial de estas poblaciones como agentes de desarrollo, realizando una labor de asesoría para contrarrestar una visión que de forma sistemática ignoraban los recursos de una población no arraigada definitivamente o incluso móvil (Sorensen 2000). En España apenas comienzan a realizarse esfuerzos en los programas de codesarrollo para incorporar de forma activa las redes y estrategias generadas por los migrantes, sus familias, y su entorno en origen y destino, un proceso difícil en el que no obstante estamos volcados desde hace años en el equipo de la Universidad Autónoma de Madrid<sup>13</sup>.

Toda nuestra atención debe de estar volcada pues en las prácticas de ciudadanía que se generan en estos nuevos espacios discontinuos (pero reales en su base física como en su representación simbólica y/o virtual), atravesadas en su centro mismo por sentimientos de pertenencia múltiples y no exclusivamente culturales, y caracterizados por su alta movilidad y dispersión. Ahora bien, diríamos que este tipo de prácticas sociales y transformaciones normativas no eliminan la importancia del Estado como el lugar en donde hoy por hoy se concretan los objetivos políticos. La redefinición del territorio de la ciudadanía no quiere decir que sus prácticas sociales que no se arraigan socioespacialmente, sino que generan paisajes cohesionados a través de los vínculos y no a pesar de los mismos.

Mientras que perspectivas como la de Beck parece sugerir que las nuevas prácticas e identidades cosmopolitas trascienden el estado-nación, como si éste fuera un impedimento para la realización de valores universales. Desde nuestro punto de vista es más cauto retener el estado-nación en tanto en cuanto no hay otra institución política que tenga una base soberana y esté legitimada para sancionar el acceso a los derechos. Esto no implica que no incorporemos los cambios, ajustes y desafíos a los que nos hemos referido, sino que deben coexistir con los más clásicos procesos de reconocimiento político. El espacio público transnacional ni es homólogo ni es antinómico al espacio público nacional. La ciudadanía transnacional o cosmopolita está aún por construirse a nivel normativo, pero existen y crecerán las prácticas de carácter político en un ámbito público transnacional. Ya hemos adelantado algunos de los factores que evidencian esta distinción, como la redefinición del territorio, de la identidad, de la soberanía (y los vínculos entre los tres).

Cuando se dice que las prácticas de ciudadanía de los migrantes transnacionales, o bien la ciudadanía transnacional practicada por los migrantes representa una

---

<sup>13</sup> Pionera es, en éste ámbito, la labor del Programa Migración y Multiculturalidad dirigido por Carlos Giménez. Como directores de la Acción Formativa de Postgrado hemos ofrecido, además del master, otras titulaciones universitarias que han incluido el codesarrollo como uno de sus ejes estratégicos. Desde aquí hemos potenciado además la realización de trabajos de investigación y proyectos de intervención que inventen nuevas estrategias de cooperación al desarrollo bidireccional y equitativas. Justo es reconocer que las dinámicas de las instituciones y sectores de la sociedad civil dedicados respectivamente a, por una parte, la ayuda al desarrollo, y por otra, las migraciones, no se han manifestado como fácilmente compatibles. No obstante estamos convencidos que es uno de los caminos más fructíferos que pueden establecerse para generar espacios transnacionales de ciudadanía como los que aquí propongo.

"legalidad desleal e ilegítima", nos referimos a la desconfianza que genera en la ciudadanía nacional esta doble pertenencia. El recelo por aquellos que aún residiendo en el territorio nacional mantienen lazos con otra comunidad política externa es muy común. En nuestra propia historia la sospecha sobre la lealtad política de grupos como los moriscos llegó incluso a la expulsión masiva de los mismos. Hoy en día, si bien esto resultaría imposible, parece evidente que no es algo que todavía esté completamente resuelto. Y no sólo porque apenas es inicial el cambio normativo que siente las bases de una doble ciudadanía y de formas de pertenencia múltiples que sean efectivas y beneficiosas para todas las partes.

La cuestión central en la ciudadanía transnacional como modelo de soberanía política está, a mi parecer, en su capacidad de generar en los ciudadanos y residentes permanentes una corresponsabilidad moral y política que generen vínculos sociales fuertes y multidimensionales (es decir, no basados en la diferencia cultural como criterio primordial aunque si esencial del tipo de pertenencia). Y en este aspecto parece que el ámbito local de la ciudadanía es más dinámico a la hora de incorporar prácticas transnacionales de sus propios ciudadanos, a través de proyectos de cooperación y desarrollo, iniciativas de hermandad con los lugares de origen, y sobre todo, capacidad para incidir en el fortalecimiento de la participación interétnica en ámbitos de interés primordial, que aunque parece que van más allá de la política, en realidad son la argamasa fundamental sobre la cual se construye convivencia.

La capacidad simbólica de generar pertenencia y abrir cauces para la imaginación y la resistencia (individual y colectiva) que ha tenido el modelo de ciudadanía hasta hace un par de décadas sólo puede reinventarse a partir del reconocimiento de las prácticas cotidianas de los migrantes que hoy por hoy la desafían. Sería erróneo, lo está siendo, construir una ciudadanía que es capaz de reconocer derechos pero no personas y colectivos. ■



..... BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, LUIS ENRIQUE (1999) *Trabajo y Ciudadanía. Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial*, Madrid: Trotta.
- ANDERSON, B. (1991). *Imagined Communities. Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. (2 ed.). London: Verso.
- AN-NA'IM, A. A. (1990). Problems of Universal Cultural Legitimacy for Human Rights. In A. A. An-Na'im & F. M. Deng (Ed.), *Human Rights in Africa. Cross Cultural Perspectives*. Washington: The Brookings Institution.
- BAUBOCK, R. (2004) *Transnational Citizenship*, Aldershot: Edward Elgar
- BECK, U. (2005) *La Mirada cosmopolita, o la guerra es la paz*. Barcelona: Paidós.
- BECK, U. (1998) The cosmopolitan manifiesto en *New Statesman*, New York: Routledge.
- BEINER, R. (Ed.). (1995). *Theorizing Citizenship*. New York: SUNY, State University of New York Press.
- BENHABIB, S. (Ed.). (1996). *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- BLASH, L., GLICK SCHILLER, N., & SZANTON BLANC, C. (1994). *Nations Unbound. Transnational Projects, Postcolonial Predicaments, and Deterritorialized Nation-States*. Langhorne, Pennsylvania: Gordon and Breach Science Publishers.
- BOEMRAAD, I. (2004) "Who Claims Dual Citizenship? The Limits of Postnationalism, The Possibilities of Transnationalism, and the Persistence of Traditional Citizenship", en *International Migration Review*, Summer 2004, 38, 2.
- BOTTOMORE, TOM (1992) "Ciudadanía y clase social cuarenta años después" en *Ciudadanía y Clase Social*, Marshall, T.H., Madrid: Alianza Ed.
- BRUBAKER, R. (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- CARENS, J. H. (1995). Aliens and Citizens: The Case for Open Borders. In R. Beiner (Ed.), *Theorizing Citizenship* (pp. 229-253). New York: State University of New York Press (SUNY).
- CASTLES, S. (2000) *Citizenship and Migration: Globalization and the politics of Belonging*, New York: Routledge.
- COHEN, R. (1997) *Global Diasporas: An Introduction*, Londres: Univerdity College London Press.
- COLLIER, J. F., MAURER, B., & SUÁREZ NAVAZ, L. (1995). Sanctioned Identities: Legal Constructions of Modern Personhood. *Identities. Global Issues in Culture and Power. Issue on Law and Identity*, 2(1-2).
- CORNELIUS, WAYNE A. (1993). "Controlling Illegal Immigration: The case of Spain." SanDiego: Center for US-Mexican Studies.
- DE LUCAS, J. "La inmigración en España. Una obsesión desbordada". En *Le Monde Diplomatique* (versión en español) Num. 121, nov.2005
- FRAZER, N. (1989). *Unruly Practices. Power, Discourse, and Gender in Contemporary Social Theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- FRAZER, N. (1991). Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. In C. Calhoun (Ed.), *Habermas and the Public Sphere* . Cambridge MA: M.I.T. Press.
- GILROY, P. (2004). "A New Cosmopolitanism", en *Interventions* Vol. 7(3) 287-292.

- GIMÉNEZ, C. (1997a) *Guía sobre Interculturalidad. Primera parte. Fundamentos conceptuales*. Colección Cuadernos Q´anil, número 1. Proyecto de "Interculturalidad, políticas públicas y desarrollo humano sostenible". PNUD- Guatemala /97/015. Guatemala.
- GUARNIZO, LUIS E. (1994) Los 'Dominican Yorkers': The Making of a Binational Society, en *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*. 533: 70-86.
- GUARNIZO, L. E. Y M. P SMITH (1998) The Locations of Transnationalism, in Smith y Guarnizo (eds) *Transnationalism from below*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- HABERMAS, J. (1999) *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Barcelona: Paidós.
- HALL, S. (1990). Cultural Identity and Diaspora. In J. Rutherford (Ed.), *Identity: Community, Culture, Difference* (pp. 222-37). London: Lawrence & Wishart.
- HAMMAR, T. (1994). Legal Time of Residence and the Status of Immigrants. In R. Baubock & E. C. Viena (Ed.), *From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe* (Vol. 17, ). Aldershot: Avebury.
- HANNERZ, U. (1996) *Transnational Connections: Culture, People, Places*. Londres: Routledge.
- JELIN, E. (1996). Citizenship revisited: Solidarity, Responsibility, and Rights. In E. Jelin & E. Hershberg (Ed.), *Constructing Democracy. Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America* (pp. 101-119). Boulder: Westview Press.
- KYMLICKA, W. (1996). Three Forms of Group-Differentiated Citizenship in Canada. In S. Benhabib (Ed.), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political* (pp. 153-170). Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- LAYTON-HENRY, Z. (1990a). The Challenge of Political Rights. In Z. Layton-Henry (Ed.), *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe* (Vol. 25, pp. 1-26). London: Sage Publications.
- MARSHALL, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MARX, K Y ENGELS (1970, 1846) *La Ideología Alemana*, Montevideo: Ed. Pueblos Unidos
- ONG, A. (1999) *Flexible Citizenship: The Cultural Logia od Transnationality*, Durham: Duke University Press.
- ORTIZ, RENATO (2005) *Mundialización: Saberes y creencias*, Barcelona: Gedisa.
- REX, J. (1996). Ethnic Minorities in the Modern Nation State. Working Papers in the Theory of Multiculturalism and Political Integration. In Z. Layton-Henry & D. Joly (Ed.), *Migration Minorities and Citizenship*. London & New York: Macmillan Press Ltd & St.Martin's Press in association with Cenrte for Research in Ethnic Relations. University of Warwick.
- ROSALDO, R. (2000) "La pertenencia no es un lujo: procesos de ciudadanía cultural dentro de una sociedad multicultural" en *Desacatos* número 3, Modernidad y Ciudadanía a fin de siglo.
- ROSALDO, R. (1994a). Cultural Citizenship and Educational Democracy. *Cultural Anthropology*, 9(3), 402-411.
- SMITH, M. P. Y L. E. GUARNIZO (eds) *Transnationalism from below*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- SMITH, R. C. (1998) Transnational localities: community, technology, and the politics of membership within the context of Mexico and U. S. Migration, en Smith, M. P. y L. E. Guarnizo (eds) *Transnationalism from below*, New Brunswick: Transaction Publishers.



- SOMMERS, M.R. (1993) "Citizenship and the place of Public Sphere: Law, Community, and Political Culture in the Transition to Democracy" *American Sociological Review* 58 (October).
- SOUSA SANTOS, BOAVENTURA DE (1998) *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Universidad Nacional de Colombia-ILSA, Bogotá.
- SOYSAL, Y. (1994). *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: The University of Chicago.
- SUÁREZ NAVAZ, L. MORENO, A. Y MACIÀ, R. (2006b) *La lucha de los sin papeles: ¿una extensión de la ciudadanía?* (en preparación, para 2006)
- SUÁREZ NAVAZ, L. (2006a) "Un nuevo actor migratorio: jóvenes, rutas y ritos transnacionales", En F. Checa et al. *Migración, Menores y Juventud, Nuevos Retos*, Icaria, 2006.
- SUÁREZ NAVAZ, L. (2004) *The Rebordering of the Mediterranean. Boundaries and Citizenship in Southern Europe*, Oxford: Berghahn Books.
- SUÁREZ NAVAZ, L. (1999a). ¿Hacia una ciudadanía postnacional? Fronteras interiores, Integración y Normalización, Actas del VIII Congreso de Antropología Española, Santiago de Compostela. Simposium sobre "Globalización y Fronteras". 1999.
- SUÁREZ NAVAZ, L. (1999b). Construcción Social del '*Fetichismo de los Papeles*': Ley e Identidad en la Frontera del Sur de Europa , Actas del VIII Congreso de Antropología Española, Santiago de Compostela. Simposium sobre "Antropología Jurídica". 1999.
- SUÁREZ NAVAZ, L. (1999c). Fronteras y Ciudadanía: Nuevos desafíos de un viejo modelo desde una perspectiva antropológica en Emma Díaz (coord.) *Repensando la Ciudadanía* Sevilla 1999.
- TAYLOR, C. (1994). The Politics of Recognition. In A. Gutmann (Ed.), *Multiculturalism. Exploring the Politics of Recognition* (pp. 25-73). Princeton: Princeton University Press.
- TURNER, B. S. (Ed.). (1993b). *Citizenship and Social Theory*. London: Sage.
- VERTOVEC, S. (2001) *Transnational Social Formations: Towards conceptual cross-fertilization*. Working Papers, Transnational Communities Program, ESRC
- WALZER, MICHEL (1998) "The Civil Society Argument", in Shafir, Gershon (Ed.) *The Citizenship Debate*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- YOUNG, I. M. (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, N.J.: Princeton University Press. (traducción en Cátedra, 2000)
- YOUNG, I. M. (1995). Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship. In R. Beiner (Ed.), *Theorizing Citizenship* . New York: State University of New York Press (SUNY).







### “Ciudadanía y migración: ¿un oxímoron?”. Liliana Suárez Navaz.

#### Resumen:

El artículo de Liliana Suárez aborda una cuestión ineludible como es el acceso a la ciudadanía por parte de la población inmigrante. Para ello traza cuál ha sido la evolución de la ciudadanía desde sus orígenes en el siglo XVII hasta la actualidad, a través de los distintos modelos que se han ido construyendo y debatiendo: ciudadanía republicana, ciudadanía social, ciudadanía multicultural, ciudadanía diferenciada, ciudadanía postnacional, ciudadanía cultural. Finaliza con una profunda reflexión sobre el reajuste que la globalización y el fenómeno migratorio está produciendo en el modelo de ciudadanía.

#### Abstract:

Liliana Suárez paper approaches an unavoidable question which is the access to citizenship to immigrants in the European Union. Making an accurate review of the concept of citizenship and its historical evolution since the XVII century to nowadays, Suárez explains the several models that has been constructed and discussed: republican citizenship, social citizenship, multicultural citizenship, differentiate citizenship, post national citizenship and cultural citizenship. The paper finishes with a rigorous reflection upon the readjustment that globalization and migration phenomena is causing to present citizenship model.

#### Palabras clave:

Ciudadanía, ciudadanos, derechos, migrantes, transnacionalidad, participación.

#### Ideas principales:

- La presencia de personas inmigrantes en sociedades como la española, con la necesidad de su acceso a derechos básicos como la sanidad o la educación, cuestiona la asociación entre ciudadanía y nacionalidad.
- Los planes de integración tienen una capacidad limitada de crear espacios de participación real de los inmigrantes y de transformar el contexto de desigualdad al que estos se incorporan.
- La inmigración está dando lugar a un reajuste del modelo de ciudadanía para poder dar respuesta al hecho de que millones de personas inmigrantes se convierten en residentes permanentes y acceden a derechos de ciudadanía, aunque conserven su nacionalidad de origen, mantengan contacto con sus connacionales y una identidad diferenciada.
- Las personas inmigrantes extranjeras se encuentran con la limitación de no poder ejercer el derecho al voto por lo que no están representadas en el sistema democrático.
- El ámbito local posee una relevancia clave en la ciudadanía por su mayor dinamismo a la hora de incorporar prácticas transnacionales de sus ciudadanos. La presencia de personas inmigrantes en sociedades como la española, con la necesidad de su acceso a derechos básicos como la sanidad o la educación, cuestiona la asociación entre ciudadanía y nacionalidad.
- Los planes de integración tienen una capacidad limitada de crear espacios de par

tipificación real de los inmigrantes y de transformar el contexto de desigualdad al que estos se incorporan.

- La inmigración está dando lugar a un reajuste del modelo de ciudadanía para poder dar respuesta al hecho de que millones de personas inmigrantes se convierten en residentes permanentes y acceden a derechos de ciudadanía, aunque conserven su nacionalidad de origen, mantengan contacto con sus connacionales y una identidad diferenciada.
- Las personas inmigrantes extranjeras se encuentran con la limitación de no poder ejercer el derecho al voto por lo que no están representadas en el sistema democrático.
- El ámbito local posee una relevancia clave en la ciudadanía por su mayor dinamismo a la hora de incorporar prácticas transnacionales de sus ciudadanos.

#### **Glosario de Conceptos:**

*Sociedad civil:* Se refiere a las relaciones sociales que se establecen entre los ciudadanos y al ámbito privado frente al ámbito público.

*Estado-nación:* Organización política caracterizada por la centralización del poder que se apoya en un aparato administrativo fuerte y ligada a un territorio vinculado a un sentimiento nacional que le da legitimidad.

*Fordismo y postfordismo:* Formas de organización del trabajo, la primera basada en una división y racionalización máximas del trabajo, promovida por Henry Ford, que entra en crisis y da lugar a la segunda, caracterizada por la desregulación y flexibilización del mercado de trabajo.

(Glosario elaborado a partir de S. Giner, E. Lamo de Espinosa y C. Torres (eds.) *Diccionario de Sociología*. Alianza. 1998. Madrid).

#### **Algunas preguntas para la reflexión:**

- ¿Qué papel puede desempeñar el ámbito local en la construcción de un nuevo modelo de ciudadanía que incorpore a las personas inmigrantes como ciudadanos que participan como corresponsables en la construcción continua de la sociedad?



# 4 Puntos de Vista

## Bibliografía Complementaria y Sugerencias Prácticas

### Bibliografía complementaria:

- Pajares, Miguel (2005)

*La integración ciudadana*. Icaria, Barcelona.

Ya hacíamos referencia a este libro en *Puntos de Vista 3* (septiembre 2005,) pero lo presentamos de nuevo como referencia bibliográfica interesante con respecto a la ciudadanía. El autor realiza un análisis de los factores y mecanismos de exclusión que sufre la población inmigrada, así como de las estrategias y los mecanismos de integración, con la intención de aportar elementos que permitan combatir los primeros y mejorar los segundos. Es un estudio referido a la inmigración que llega a España, aunque con múltiples alusiones al contexto europeo.

- Alguacil, Julio (2000)

*Calidad de vida y praxis urbana. Nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social del Madrid*. CIS y Siglo XXI, Madrid.

Este texto analiza la emergencia de nuevas iniciativas ciudadanas en el medio urbano como nueva proyección de la ciudadanía que reacciona al deterioro de la calidad de vida, poniendo de relieve de qué manera esas iniciativas forman parte de un sector (tercero) fundamental para generar estrategias de desarrollo humano, que precisa para su consolidación de una nueva ciudad y una nueva cultura política.

- Redoli Morchón, Daniel (2001)

*Juventud Ciudadana en la Unión Europea, Guía didáctica para una ciudadanía europea*, Consejo de la Juventud de España, Madrid.

Guía cuya principal característica es su orientación específica hacia el colectivo de jóvenes sobre un aspecto fundamental de la construcción de la Unión Europea: el desarrollo y la potenciación de la ciudadanía europea. El concepto de ciudadanía activa y otras nociones son explicados de forma didáctica y amena a los jóvenes.

- Cortina, Adela (1997)

*Ciudadanos del Mundo: hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza editorial, Madrid.

En esta interesante obra la autora explora tanto a lo largo de la historia como en sus facetas social, económica, civil, intercultural, un término de gran actualidad: el de la ciudadanía. Propone igualmente el concepto de ciudadanía cosmopolita como un proyecto que convierta al conjunto de la humanidad en una comunidad basada en la solidaridad y la inclusión de todos los individuos que la componen.

### Otros textos de interés:

- BRU, Carlos M<sup>a</sup>. (1994): *La ciudadanía europea*, Madrid, Ed. Sistema.
- DELEMOTTE, Bernard, CHEVALLIER, Jacques (bajo la dirección de) (1996) *Etranger et citoyen. Les immigrés et la démocratie locale*. Licorne / L'Harmattan.
- KYMLICA, W. (1996) *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós.
- DE LUCAS, Javier (ed.) (2002) *El vínculo social, entre ciudadanía y cosmopolitismo*. Tirant Lo Blanch, Valencia.

### Sugerencias para la práctica

- Estos artículos recogen diferentes situaciones con respecto al derecho de voto de la población inmigrante de los Estados de la Unión Europea, mostrando un panorama que sirve de base para reflexionar sobre la ciudadanía de hecho y la ciudadanía de derecho. Sugieren ade-

más, una crítica a la voluntad política y a cómo ésta puede, a través de la concesión o no de la nacionalidad, influir en la integración de la población extranjera en la Unión Europea.

- Puesto que actualmente el debate sobre la participación está abierto, es el momento de que la sociedad se dé cuenta y reflexione sobre la situación de las personas que a pesar de ser miembros de la sociedad no pueden participar en la toma de decisiones que les afectan. Los artículos ofrecen la base para reflexionar sobre cómo replantear la situación.
- Las legislaciones no son algo estático ni uniforme. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, si bien con matices y contradicciones, ofrece posibilidades de participación política a la población extranjera.
- Este número aporta información y crítica conceptual sobre cuestiones prácticas, útiles para profesionales que trabajan por mejorar la situación de la población inmigrante, personas responsables de poner en marcha políticas públicas y de elaborar la legislación en materia de ciudadanía y participación política.

### Algunas experiencias en relación a la integración de la población inmigrante

- *Reconocimiento del derecho al voto en algunos países europeos:* En algunos países europeos se han reconocido los derechos políticos activos y pasivos (derecho al voto) a todos los residentes (ya sean autóctonos o de origen extranjero) bajo algunas condiciones de residencia. Para profundizar en estas experiencias, ver el artículo de Paul Oriol en este *Puntos de Vista 4*, y el de Jesús Migallón en *Puntos de Vista 2*, Julio, 2005, pág. 41.
- *Formas alternativas de participación social de la población inmigrante:* En *Puntos de Vista 2* se recogieron varias experiencias de participación social de los inmigrantes en algunos países de Europa como en Bruselas, Francia (París), Italia (Florencia) y España (Madrid). Ver *Puntos de Vista 2*, Julio 2005, pág. 52
- *Europetición para una ciudadanía europea de residencia:* Desde la Red Europea contra el Racismo (ENAR), se ha realizado una petición, liderada por Paul Oriol, a favor de una ciudadanía europea de residencia. En el documento redactado se argumenta que en la Carta europea de derechos fundamentales se recogen como valores comunes de los pueblos de Europa la dignidad, la libertad, la igualdad, la solidaridad, la ciudadanía y la justicia. La petición se fundamenta en la necesidad de reconocer estos valores, y se basa en la recogida de firmas y apoyo de personalidades de los quince países de la Unión Europea que solicitan el derecho al voto y a la elegibilidad en las elecciones municipales y europeas, para todos los residentes de la Unión Europea, cualquiera que sea su nacionalidad.

## Próximo número: Discriminación



OBSERVATORIO DE LAS MIGRACIONES Y DE LA CONVIVENCIA  
INTERCULTURAL DE LA CIUDAD DE MADRID

C/ Santa Engracia, 6 - 28010 Madrid  
Tfños: 91 299 49 52 / 91 299 49 53 - Fax: 91 299 49 60  
Correo electrónico: [obserconvivencia@munimadrid.es](mailto:obserconvivencia@munimadrid.es)  
[www.munimadrid.es/observatorio](http://www.munimadrid.es/observatorio)

AREA DE GOBIERNO DE EMPLEO Y SERVICIOS A LA CIUDADANÍA  
DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

Dirección General de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado