

# LA (NO) POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y EL ESTADO DE DERECHO

**José Martínez de Pisón**

## I

Confío en que todos estaremos de acuerdo en que el fenómeno de la inmigración es, en la actualidad, una de las cuestiones centrales en el debate público, en la atención de la opinión pública y, por supuesto, en quienes nos dedicamos a las ciencias sociales. Es difícil permanecer impávido ante las diarias imágenes de las pateras chocando contra las rocas en el Estrecho o llegando exhaustos a las costas de Canarias. Las imágenes de cuerpos azotados contra las rocas, de embarazadas, las caras de frío de quienes superan la prueba de cruzar la distancia que separa el continente africano de la Península reflejan el sufrimiento de numerosas personas y, sin duda, sacude nuestras conciencias. Igualmente, los mensajes de nuestros gobernantes certifican el puesto neurálgico de la inmigración en la vida pública. Mensajes, por cierto, no siempre muy acertados especialmente cuando se vinculan con la situación de la seguridad ciudadana.

Pero, no se trata aquí de conmover, ni de producir sentimientos de lástima. No parece que pueda enfrentarse el fenómeno de la inmigración desde emociones, sanas emociones, ni desde la caridad, por mucho que, por supuesto, Cruz Roja y otras ONGs cumplan un papel importantísimo. Creo que, desde las ciencias sociales, debe hacerse -y se hace, pues son numerosas y muy brillantes las contribuciones a una reflexión sobre esta realidad- un análisis riguroso de la inmigración, de sus consecuencias y del tratamiento que merece. Un análisis que también muestre nuestros errores y los de los gobernantes. Es lo que pretendo hacer en el tiempo que tengo en esta mesa redonda. Este análisis ya se ha hecho por otros oradores en estas Jornadas. Por ello, pretendo, sin mayores pretensiones, apuntar algunas ideas para este análisis desde mi perspectiva de filósofo del Derecho.

No creo que sea baladí señalar que migraciones existen y han existido siempre. Pero que, al mismo tiempo, la actual oleada migratoria tiene rasgos pro-

pios que la diferencian. Estos rasgos, en parte, responden al carácter global de los actuales procesos migratorios. Carácter global que tiene que ver con el fenómeno de la globalización/mundialización, pero no sólo con ella. Este carácter global hace referencia, por un lado, a que todos los países del planeta se ven afectados por el aumento de los flujos migratorios. Son cada vez más los países y los Estados involucrados ya sea porque son un punto de partida o lo son de llegada. Se ha universalizado a todo el planeta la emigración con lo que aumenta considerablemente la complejidad del proceso. La emigración en la actualidad no sólo es global desde una perspectiva espacial. Lo es también desde una dimensión profesional o cultural. Antaño emigraba quien no tenía posibilidades de acceder a un puesto social y económico en la sociedad de origen. Emigraban, sobre todo, los desheredados de la fortuna, los pobres. Hoy se ha extendido a todas las capas sociales. No es de extrañar que un colectivo importante de inmigrantes lo sean profesionales con una alta cualificación (managers, técnicos, informáticos, ingenieros, médicos, etc.) que engrosan así el capital humano de las sociedades receptoras en detrimento de sus países de origen. Las estadísticas no avalan la tan manida coletilla de que la inmigración supone una avalancha de pobres, desarraigados que quieren aprovecharse del bienestar y de las ventajas asistenciales de las sociedades desarrolladas.

Suele insistirse en que las causas del desplazamiento migratorio son causas económicas, como el agotamiento de recursos en el país de origen, huida de la pobreza, carencia de alternativas vitales o búsqueda de una perspectiva mejor, etc. En este sentido, la teoría económica señala que las migraciones son el resultado de una tendencia al equilibrio que existe entre los países con excedente de población y los que carecen del número suficiente para cubrir su mercado laboral. En realidad, igual que hay un mercado de capitales y otro de bienes, las migraciones son el resultado de un mercado de trabajadores de manera que se produce un desplazamiento de los países o zonas más pobres, pero más populosas a los más ricos y menos poblados o, al menos, atractivos desde la perspectiva de encontrar un puesto de trabajo.

Sin embargo, esta lectura es demasiado simplista y no contempla todas las aristas de un realidad tan compleja como el de las migraciones. Especialmente, que ese supuesto mercado de trabajadores no funciona de manera irrestricta, sin controles, ni fronteras. Que no funciona sin política. Más bien, al contrario, existe actualmente un cúmulo considerable de obstáculos a los desplazamientos. Esta lectura tampoco explica porqué la emigración se produce en unos países o zonas pobres y, sin embargo, otras también sumidas una situación económica pésima originan esos desplazamientos. Además, no debe olvidarse que, después de todo, detrás de todo proyecto migratorio, individual o colectivo, se encuentra una persona o personas, que con su desplazamiento pretenden realizar un plan de vida, con sus objetivos y sus esperanzas.

En realidad, la lectura exclusivamente económica de las migraciones no tiene más fin que ligar los desplazamientos de población con las necesidades del mercado de trabajo. Como afirman varios investigadores del fenómeno, entre ellos, el prof. J. de Lucas, esta versión tiene más bien una finalidad perversa: la de diferenciar al “buen inmigrante”, esto es, el que resuelve las necesidades del mercado de trabajo y luego se va, del “mal inmigrante”, quien no viene con su contrato de trabajo. Pérfida distinción sobre la que se proyectan otros epítetos que no tiene sino el objetivo de estigmatizar al extranjero llamándole “ilegal”, “indocumentado”, “sin papeles”, para luego ligarlo con el mundo del delito.

Perversa lectura que da la espalda a un hecho, desde mi opinión crucial: que el mundo es cada vez más insoportable, inhumano e injusto. Y que el mundo sea insoportable tiene mucho que ver con la actual oleada migratoria. Me gusta citar una frase de Roberto Toscano sobre este particular en la que pone de manifiesto que lo inhóspito, la “no habitabilidad” de zonas del planeta es un poderoso motivo para que esas personas se desplacen a otros lugares. Como afirma Roberto Toscano, “En el fondo, si se pudiera atribuir el fenómeno de las migraciones en un mundo globalizado sólo a las desigualdades socioeconómicas, el problema sería en cierto modo mucho más fácil de afrontar, e incluso las novedades para la diplomacia serían menos radicales. Pero no es así. Para explicar por qué los hombres, mujeres y niños se ponen en marcha por los peligrosos caminos de la emigración clandestina, por qué afrontan la incógnita de un futuro en tierras lejanas y desconocidas, no basta la economía, y tampoco es suficiente recurrir a los diferentes niveles de bienestar. Con frecuencia, la ‘no habitabilidad’ de tantas, de demasiadas zonas del mundo, tiene que ver más con la política que con la economía. Por un lado, tiene que ver con los conflictos internos (denominados ‘étnicos’) , por otro, con el modo con el que ciertos Gobiernos, ciertos regímenes, tratan a sus propios ciudadanos. En síntesis, tiene que ver con la falta de respeto de los derechos humanos” (Toscano 2001: 24).

Esta reflexiones no son sino la antesala de algunas cuestiones que, como filósofo del Derecho, me interesan y sobre las que extiendo el manto de mi preocupación. Dada la orientación de estas Jornadas, de entre las que pudiera elegir como más interesantes, voy a tratar las siguientes: 1.- Qué política de inmigración, si es que merece la pena plantearse alguna, debiera impulsarse desde una sociedad democrática. 2.- Qué retos plantea la inmigración y, en particular, la actual política de inmigración para la existencia y legitimidad del Estado de Derecho. 3.- Si la noción de ciudadanía puede resolver las dudas y los retos planteados en las cuestiones anteriores. Adelanto que mi posición es, en líneas generales, pesimista: la realidad de la inmigración en nuestro país, en la Unión Europea, en las sociedades democráticas está poniendo a prueba nuestras más asentadas categorías políticas y jurídicas. Con las (no) políticas de inmigración que se están imponiendo en España y la estrategia de “cierre de fronteras” de la Unión Europea, están en juego los valores democráticos, los ideales de libertad e

igualdad que tanto han costado, la universalidad de los derechos humanos y la credibilidad del Estado de Derecho.

Para ser sincero, me veo en la necesidad de adelantar mis tesis. A la primera cuestión, en mi opinión, la respuesta es que no existe en la actualidad una política de inmigración moralmente correcta. Puede ser, para algunos, políticamente correcta de acuerdo con determinados criterios de oportunidad; incluso policialmente correcta. Pero, con todo, a la luz de una moral racional, crítica, laica que cree en los principios básicos del individuo y de su libertad para confeccionar planes de vida y de la necesidad de un mutuo respeto entre todos, el actual tratamiento de la inmigración, derivado de la llamada Ley de Extranjería, es moralmente reprochable.

En conexión con esta tesis, la (no) política de inmigración actualmente vigente, en la medida que restringe derechos, y habría que decir que no trata a un importante sector de inmigrantes como personas, esto es, como detentadores de derechos, supone una vulneración flagrante de los principios que sustentan el Estado de Derecho, entre los que se encuentra por supuesto el respeto a los derechos y la obligación de remover los obstáculos económicos y sociales para su eficacia (art. 9 CE). Ciertamente es que, a corto plazo, estas políticas restrictivas pueden suponer importantes réditos políticos en la medida que excitan y provocan en los nacionales emociones y ciertas pulsiones. No obstante, a medio plazo, son la causa de la emergencia de actitudes xenófobas y racistas y de la violencia que acompaña a estas pulsiones; a largo plazo, de un claro deterioro del Estado de Derecho.

Respecto a la última cuestión, tengo muy serias dudas de que el concepto de “ciudadanía” sirva para resolver los problemas planteados por la actual oleada migratoria. Por supuesto, el concepto tradicional, desde Rousseau y la Revolución Francesa, no parece el más apropiado. No niego que hay intentos muy saludables que hacen referencia a una “ciudadanía cosmopolita”; incluso, en la Unión Europea, a una determinada concepción de la “ciudadanía europea” sin duda atractiva. Sin embargo, los derroteros de la ciudadanía europea, tal y como fue impulsada en Maastricht, esto es, vinculada a la idea de la nacionalidad, no parece el más oportuno. No obstante, está por ver cómo se perfila finalmente. Estoy seguro que mi compañero de mesa, el Prof. J. Martín y Pérez de Nanclares, algo tendrá que decir sobre todo esto y probablemente no coincidiremos en nuestras reflexiones. También el prof. R. Zapata ha abogado por una ciudadanía inclusiva y multicultural, que me parece muy atractiva. Pero no dejo de ser un tanto escéptico a la vista de la evolución de los ordenamientos y de las políticas en las sociedades democráticas.

## II

¿Cuáles son los elementos de una correcta política de inmigración? Y a la luz de estos elementos, ¿es la actual política de inmigración una política moralmente defendible? Con estos interrogantes, en parte, nos movemos en el incierto terreno de la moral. Aunque creo que no hace falta precisar más, la vara de medir lo moralmente correcto se sitúa en el respeto hacia la personas, sus decisiones, su libertad y su derecho a vivir una vida digna. Mi concepción de lo moralmente correcto también contempla una moral igualitarista, es decir, la exigencia de tratar a las personas de igual modo. Soy consciente de las dificultades teóricas y prácticas para detallar más esta concepción de la moral y del concepto de igualdad. Pero creo que basta para la cuestión a tratar. Según esto, una política de inmigración moralmente correcta sería aquella que trata al inmigrante como persona, sujeto de derechos, respeta sus decisiones y su libertad, procura que lleve una vida digna y materializa el principio de igual trato para todos.

Como Sami Naïr y, entre nosotros, J. de Lucas han puesto de manifiesto una correcta política de inmigración se asienta en tres pilares: “(a) una gestión legal de los flujos (gestión que no dominio o control unilateral), respetuosa con los principios del Estado de Derecho, que parece exigir el reconocimiento de la equiparación de derechos, más allá incluso de los derechos humanos básicos; (b) un ambicioso programa de codesarrollo que asocie a los países de recepción con los países de origen y transforme la inmigración en un factor beneficioso para esas dos partes y para los propios inmigrantes; y, finalmente, (c) mecanismos –políticas públicas– de integración de los inmigrantes” (Lucas 2002, 28). Esta propuesta va más allá de la cuestión de cómo se debe tratar al inmigrante en el país de recepción para insistir en la colaboración entre Estados regiones transnacionales en el desarrollo y en las políticas de integración que interpreto como políticas basadas en el diálogo intercultural al objeto de dar salida al fenómeno real del multiculturalismo.

Sin embargo, las políticas de inmigración en España y en la Unión Europea no parecen sustentarse en estos pilares. Sucintamente, los principios que se han impuesto en la Unión Europea y que España defiende como buen Can Cerbero son los siguientes:

1.- Una tendencia hacia la homologación y uniformización jurídica en todos los territorios de la Unión Europea. Esta tendencia se inició con Shengen para algunos países, y se impone en Tampere y en Laeken. Al margen de fechas y citas, lo que importa es que se impone el “cierre de fronteras”. La política tradicional de apertura al extranjero, incluso de flexibles políticas de refugio y asilo, ha quebrado claramente. Se impone la Europa amurallada.

2.- Por el contrario, se impone una nueva concepción de la política de inmigración, una política que vincula inmigración y necesidades de mercado labo-

ral: de manera que sólo se permite la entrada de quien cubre un puesto de trabajo, de quien viene ya con su contrato laboral y su permiso de trabajo. Es ésta, sin duda, una concepción reduccionista de la inmigración. Las ciencias sociales hace tiempo que han distinguido tres categorías de desplazamientos: a.- El *inmigrante* en sentido estricto (el “buen inmigrante”) que es el que realmente se desplaza en busca de trabajo. b.- Los *refugiados*, *asilados* y otro tipo de *desplazados*. c.- Por último, se incluye una tercera categoría indefinida de personas migrantes, entre las que se incluyen los desplazamientos por *reagrupación familiar*. Aún más este reduccionismo se manifiesta también en la primera de la categorías: sólo es inmigrante el “buen inmigrante”, el que viene con contrato y permiso de trabajo.

3.- Por eso, otro rasgo de las políticas de inmigración que se imponen es la estigmatización del que no es un “buen inmigrante”, del que no satisface las necesidades del mercado laboral. El “mal inmigrante” que es tildado de “ilegal”, “indocumentado”, “sin papeles”. En el mejor de los casos, “irregular”. Esto es consecuencia de que sólo interesa al extranjero útil y al que cumple con unos duros requisitos de ingreso y de permanencia. Sólo deben entrar los inmigrantes necesarios, mientras que los demás deben ser rechazables (Lucas 2002).

4.- Dada esta argumentación se imponen, entonces, las medidas policiales como parte sustancial de las políticas de inmigración, esto es, de medidas que impiden el acceso del ilegal a nuestras costas y que exigen el retorno al país de origen para el que es pillado sin papeles, sin permiso de residencia, sin contrato, etc. Estas medidas policiales vienen avaladas no sólo por el carácter “ilegal” del inmigrante sin los papeles en regla, sino también porque la situación de ilegalidad conduce en la mayoría de los casos a la persona afectada, en el mejor de los casos a la economía sumergida –lo que es decir, a la explotación más clara y dura- y, en el peor, a la marginalidad y la delincuencia.

Estas medidas policiales vienen acompañadas de campañas publicitarias que auguran una “avalancha” de inmigrantes y su potencial “amenaza” para nuestras libertades, puesto que son la causa de la aparición de sentimientos y hechos xenófobos y racistas, y para nuestro bienestar, por cuanto quieren aprovecharse de nuestros sistemas asistenciales, cuando, como está suficientemente comprobado, son la garantía de su sostenimiento y de su viabilidad.

Lo que hay que poner de manifiesto es que un inmigrante que ingresa en un país sin la documentación requerida no es *per se* un delincuente. Sigue siendo una persona que la mayoría de las veces busca unas condiciones sociales, políticas y económicas de las que carece en su país de origen. Busca una oportunidad para realizar su proyecto vital. Es, por ello, que epítetos como los aquí apuntados tergiversan los problemas derivados de las migraciones, despersonalizan la realidad de la inmigración y señalan con el dedo, las más de las veces, al inocente,

especialmente, cuando, además, es utilizado por las mafias que comercian con sus deseos y aspiraciones. Igualmente, los estudios sociológicos no avalan la tesis de que los inmigrantes sean delincuentes en potencia. En todo caso, caen en delitos menores, normalmente contra la propiedad, porque, dada su condición derivada de las políticas policiales y de la imposición de estrategias de no visualización de la existencia de inmigrantes sin papeles, no les queda más remedio que delinquir para seguir viviendo, para lograr comida y la satisfacción de sus necesidades básicas.

Paradójicamente, el aumento de los inmigrantes “ilegales” en las sociedades occidentales se ha producido en las dos últimas décadas del siglo XX, cuando han triunfado las medidas económicas neoliberales y se ha producido el auge de un capitalismo globalizador desbocado que ha primado el desarrollo del Norte ahondando las diferencias con el Sur. Así, se ha producido en las economías desarrolladas un extenso mercado de puestos de trabajo precario, de subempleo no siempre deseado por los nacionales que, sin embargo, produce un efecto de atracción en el extranjero. De esta manera, los empleos precarios, con bajo salario, normalmente con condiciones laborales penosas, etc., son ocupados por estos inmigrantes “ilegales”. Son, pues, las mismas tendencias al desarrollismo incontrolado del capitalismo imperante las que crean las condiciones de un mercado de trabajo -de condiciones ínfimas, mal remunerado, sin protección social, etc.- que atrae al inmigrante. Por ello, por mucha insistencia que se ponga en políticas restrictivas y represivas la llegada de éstos difícilmente se parará en un futuro a corto y medio plazo.

### III

Después de esto queda claro que, en mi opinión, las políticas de inmigración no son moralmente correctas: son injustas y no respetan las concepciones morales básicas sobre las que deben asentarse las sociedades democráticas. Pues bien, estas políticas de inmigración, que cada vez más aparecen como las (no) políticas, ¿plantean algún reto al Estado de Derecho? ¿Encajan con el modelo de Estado de Derecho propio la tradición europea? Dada la descalificación moral antes justificada, la respuesta debe ser de nuevo que estas políticas ponen en riesgo nuestras concepciones jurídicas y políticas más básicas. Un análisis del panorama legislativo actual avala también esta lectura.

Comparto plenamente los temores que un importante sector de estudiosos de las ciencias sociales muestran respecto a la repercusión que la vigente Ley de Extranjería, la Ley 8/2000, supone para la credibilidad del Estado del Derecho y el importante deterioro que su aplicación implica para la tesis de la universalización de los derechos humanos. Como afirma J. de Lucas: “Si hay algo que nos permite juzgar en términos claros las políticas de inmigración es su adecuación al rasero de los derechos. Y el veredicto que debemos formular desde esa luz, es, en

mi opinión, muy claro: las políticas de inmigración, sobre todo hoy, cuando cada vez más parecen presas del síndrome securitario, tienen un riesgo muy grave de entrar en colisión con las exigencias del Estado de Derecho y con el modelo de democracia plural e inclusiva. Lo primero, porque no apuestan con claridad por el principio de igualdad de los derechos entre ciudadano e inmigrantes residentes estables y, lo que es peor, porque regatean el reconocimiento y garantía efectiva de derechos humanos fundamentales en función de una condición administrativa que funciona entre nosotros como justificación de la exclusión: el estatus de irregular (ilegal, según porfían en calificarlo)” (Lucas 2002, 30).

Hace ya unos cuantos años y en un contexto político muy diferente al actual, el prof. Elías Díaz, de la Universidad Autónoma de Madrid, apuntó en *Estado de Derecho y sociedad democrática* (1966), un libro que suelo mencionar por su interés y claridad, cuáles son los elementos propios del Estado de Derecho. Según Elías Díaz, “las características generales que corresponden, *como exigencias más básicas e indispensables*, a todo auténtico Estado de Derecho pueden concretarse fundamentalmente en las siguientes notas:

- a) Imperio de la ley: como expresión de la voluntad general.
- b) División de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.
- c) Legalidad de la Administración: actuación según la ley y suficiente control judicial.
- d) Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y efectiva realización material” (Díaz 1986: 31; las cursivas son mías).

Estos cuatro rasgos constituyen el contenido esencial de cualquier tipo de Estado de Derecho. Son los requisitos a partir de los cuales es posible considerar a una organización jurídico-política como Estado de Derecho. E. Díaz concreta y desarrolla estos elementos, según mi personal lectura, con una doble intención. Por un lado, para distinguirlo de los Estados autoritarios. De esta manera, pone un especial énfasis en el control jurídico y en los límites el ejercicio del poder, a través del principio de legalidad, y en el papel central de la garantía jurídico-formal y en la efectiva realización material de los derechos y libertades fundamentales. Sobre esto último aclara: “Puede muy bien afirmarse que el objetivo de todo Estado de Derecho y de sus instituciones básicas ... se centra en la pretensión de lograr una suficiente garantía y seguridad para los llamados derechos fundamentales de la persona humana, exigencias éticas que en cuanto conquista histórica constituyen hoy elemento esencial del sistema de legitimidad en que se apoya el Estado de Derecho” (Díaz 1986, 38-39). La distinción básica entre el Estado de Derecho y un Estado autoritario reside en que el primero satisface esa conquista y esa exigencia ética. Dicho de otra forma, en que su legitimidad descansa en el

reconocimiento formal de los derechos y libertades fundamentales y en la promoción de las circunstancias adecuadas para su realización. En este sentido, puede decirse que E. Díaz recoge el testigo de N. Bobbio y su conocida y clásica distinción y oposición entre “gobierno de las leyes” -poder sometido al principio de legalidad- y “gobierno de los hombres”, entre Estado de Derecho y Estado autoritario, absoluto o despótico.

A la luz de estos criterios, que sirven de parámetro de la legitimidad del Estado y por ello de las políticas de sus gobiernos, no queda en muy buena posición la (no) política de inmigración que inspira la Ley 8/2000 y, por ende, nuestro Estado de Derecho. Esta Ley restrictiva con los derechos de los inmigrantes, especialmente, con los irregulares, supone una clara tendencia de quiebra y hasta menosprecio hacia los criterios de legitimidad del Estado de Derecho. Como afirma J. de Lucas: “Por lo que se refiere al régimen actual, a mi juicio, el mensaje que ofrece la LO 8/2000 tiene un importante déficit de legitimidad, de coherencia con los principios del Estado de Derecho y con la propia Constitución, así como con algunos de los instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos que son parte de nuestro propio ordenamiento jurídico en virtud de los que dispone el artículo 10.2 de la Constitución española de 1978” (Lucas 2002: 32).

La negación de algunos derechos, sobre todo de los derechos civiles y políticos, ha sido señalada por numerosos críticos de esta Ley. Baste, pues, mencionar algunos casos. Así, el actual artículo 3 que ha sustituido el principio de equiparación en el reconocimiento de derechos entre españoles y extranjeros por un criterio interpretativo general utilizable en el ejercicio de los derechos. Lo que ha sido interpretado como un “subterfugio” para negar en la práctica los derechos fundamentales de los extranjeros en situación irregular (Lucas 2002). Y, en efecto, de esta forma, se niegan a quienes se encuentran en situación irregular derechos básicos como el derecho de reunión y manifestación (art. 7), asociación (art. 8), sindicación y huelga (art. 11) y la denegación de asistencia jurídica gratuita (art. 22), lo que pone en cuestión el derecho a la tutela judicial efectiva recogida en el artículo 24 de la Constitución y en numerosos textos jurídicos internacionales suscritos por España. Junto a esta restricción de derechos de los inmigrantes irregulares deben mencionarse también otras medidas antigarantistas, como son las sanciones establecidas que inciden sobre todo en la expulsión directa del extranjero o la consagración del silencio administrativo negativo que nos remonta a los tiempos en los que las personas eran considerados súbditos y no ciudadanos. Y otras numerosas restricciones para lograr el permiso de residencia, el reagrupamiento familiar, etc.

En realidad, los objetivos de la Ley 8/2000, la actual Ley de Extranjería, encarnan perfectamente la (no) política de inmigración que se impone en la Unión Europea: frenar la llegada de inmigrantes con una política de cuotas acordes con

el mercado laboral acompañada con una serie de medidas represivas y restrictivas en materia de derechos. Lo realmente preocupante es la consolidación de una política encerrada en el círculo vicioso que une la concesión del permiso de residencia con el de trabajo. Es el diseño de un modelo de “buen inmigrante” marcado por las necesidades de mano de obra y por la adecuación del inmigrante, por un lado, y, por otro, una política de integración que propicia la asimilación de quienes sean de raza, religión y lengua igual o similar a la de los españoles.

Pero, como los flujos migratorios no obedecen más ley que la del mercado mismo por encima de cuotas y de legislaciones nacionales, el inmigrante, sea “bueno” o “malo”, “legal” o “ilegal”, seguirá llegando de todas formas. Como afirma Manuel Delgado (2000), “toda regulación gubernamental de flujos migratorios de carácter económico sobrerregula algo que ya está regulado por el propio mercado de trabajo. Los movimientos migratorios no son la consecuencia de una serie de espasmo colectivo descontrolado, ni están abandonados a la irracionalidad que se les suele atribuir. Al contrario, los procesos migratorios son un ejemplo de sistema autorregulado, se gestionan a sí mismos en secreto a partir de lógicas racionales y obedecen ante todo a la demanda de mano de obra no cualificada por parte de los países receptores”.

En realidad, una legislación restrictiva, como la ley española de Extranjería, no regula de hecho la entrada de inmigrantes “legales” porque, de una forma u otra, siempre acabarán entrando mientras el mercado de trabajo los necesita. Las leyes de este tipo lo que hace es producir legalmente “ilegales” al condenar a quienes no cumplen unos rigurosos requisitos a vivir sin papeles. Los condena al trabajo precario, a satisfacer las necesidades de la economía sumergida y, a la postre, a la marginalidad y no hay que descartar que también al mundo del delito. “No nos engañemos, lo que se obtiene con las leyes de extranjería no es regular la entrada de inmigrantes, sino regular, jerarquizándola, la estancia de los que acabarán pasando las fronteras igualmente y que quedarán divididos en ‘legales’ e ‘ilegales’, es decir, lo que una ley ... consigue no es sólo regularizar a unos inmigrantes, sino básicamente desregularizar a otros... El resultado final no es, por tanto, que haya menos inmigrantes. Lo que sucederá es que se renovará y aumentará el actual ejército de sin papeles sometidos a condiciones de trabajo infames, sobreexplotados, temerosos, sin apenas derechos ciudadanos, sujetos a un permanente estado de excepción, ... La finalidad de la nueva Ley de Extranjería no reside en cerrarle el paso a unos inmigrantes que se sabe que acabarán entrando de un modo u otro, sino asegurarse que quedarán a la intemperie en un Estado de derecho que no lo habrá de ser para ellos” (Delgado 2000).

#### IV

La inmigración, junto con otros importantes fenómenos del actual panorama político, ha puesto en cuestión el concepto de ciudadanía. Ahora bien, ¿esta

revisión de una categoría tan tradicional en la ciencia y en la filosofía política puede resolver, puede abrir una vía para tratar adecuadamente los retos de la inmigración?

El concepto de “ciudadanía” es, sin duda, un concepto controvertido, con una larga historia y, por ello, no exento de ambigüedades. Sus raíces teóricas se encuentran en la filosofía griega, en su ideal de democracia y en la construcción de su modelo de ciudad-estado (la *polis*) en el que la figura del ciudadano cobraba una especial importancia en la medida en que se le consideraba el actor principal de la vida pública. Desde entonces, dicho concepto no ha dejado de ser objeto de revisión y reflexión hasta los tiempos de la Revolución francesa en la que se perfilan sus elementos más conocidos en la actualidad.

El significado moderno de la ciudadanía ha estado siempre vinculado a la filosofía de Rousseau –oposición súbdito/ciudadano- y la emergencia del Estado-nación. Por ello, se identifica con la idea y la posesión de una nacionalidad. Desde entonces, la ciudadanía se ha definido de acuerdo con algunos elementos y rasgos que se perfilan como afirmación para unos y como negación para “otros”. No puede haber ciudadanía sin fijación de quién está incluido y excluido en ese ámbito, y, por ello, de la nacionalidad. El otro, el extraño, el extranjero y sobre todo el inmigrante es el excluido de la ciudadanía y es también el no-nacional. En suma, el extranjero –o el inmigrante- es el contrapunto sobre el que se construye la arquitectura de la ciudadanía. “Ciudadanía” y “extranjería”, por esta razón, están así estrechamente entrelazadas.

Inicialmente, el concepto de ciudadanía tuvo un papel importante en la integración en el Estado-nación de habitantes y territorios dispersos y diversos. Permitió sumar e incluir, y estoy pensando en el papel que cumplió en el seno de la Revolución francesa. Pero, no cabe duda que con el tiempo se volvió excluyente y cerrado, aunque, como demostró Marshall, siempre cabía una relectura integradora de las clases y de los intereses emergentes. Como él mismo intentó con el concepto de “ciudadanía social”.

La teoría política y el Derecho han definido la ciudadanía como el estatuto de derechos y deberes atribuido por el Estado-nación al ciudadano. La ciudadanía, por tanto, consiste en ese estatuto de derechos y deberes que posee el nacional. Ciudadanía y nacionalidad se identifican, en oposición a la extranjería, al extranjero que es el no nacido o quien no ha adquirido la nacionalidad y que, por tanto, queda al margen de dicho estatuto de derechos y deberes. En un tiempo en el que la lucha por los derechos es y ha sido un foco de reivindicaciones y conflictos la posesión de la ciudadanía cobra también una especial relevancia. Quien no es ciudadano, no tiene derechos y deberes; luego no existe para la vida política y para el mundo jurídico.

Marshall fue quien en 1949 enunció un concepto de ciudadanía que ha estado vigente durante todo el siglo XX. Para Marshall, “la ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad” (Marshall y Bottomore 1998, 37). La ciudadanía como estatus tiene serias implicaciones para la posición del individuo en relación con el Estado, con la comunidad y sus miembros, y con otros individuos. Por de pronto, es sinónimo de pertenencia a dicha comunidad: quien es ciudadano es miembro de una comunidad. Dado que, desde un principio se identificó la idea de una comunidad con la existencia de instituciones y con la emergencia del Estado-nación, la membresía daba a su vez el atributo de la nacionalidad específica del Estado. De esta manera, la definición de la ciudadanía supone, como ya se ha expuesto, también la definición del “otro”, del “extranjero”, de quien no es miembro que queda excluido de los beneficios del estatuto prefijado. No se pertenece, ni se “es” sin la fijación de quien “no es”. Además, la ciudadanía como estatus remite también al reconocimiento y protección de un igual esquema de derechos y libertades fundamentales que gira en torno a los derechos civiles, políticos y sociales. En última instancia, la “ciudadanía social”, verdadera apuesta de Marshall en esta materia, supone en reconocimiento de que, sin un mínimo de bienestar, no es posible el ejercicio de las libertades individuales ni el cumplimiento de los deberes derivados de la ciudadanía, entre ellos, el de participar en la vida de la comunidad y particularmente en las decisiones públicas. La propuesta marshalliana muestra una especial preocupación por la existencia de desigualdades económicas y sociales derivadas del mercado y, en consecuencia, por la creación de instrumentos redistributivos de la riqueza razón por la cual su visión fue ampliamente aceptada por los defensores del Estado social.

En circunstancias de desigualdad económica y social no es fácil la promoción de la participación de los ciudadanos en la vida pública, ni la construcción de la democracia.

Pues bien, en los últimos tiempos, esta noción de la ciudadanía social ha saltado por los aires, y así lo demuestra la creciente literatura sobre el tema. Varios fenómenos convergen en la quiebra del concepto de ciudadanía, y, en particular, de la lectura social e igualitarista de Marshall. Los más importantes son la crisis del Estado social, la emergencia de sociedades multiculturales y la mundialización. Y en el contexto del proceso globalizador no es de menor importancia el aumento de la inmigración hacia los países del Norte. Por supuesto, estos procesos están íntimamente interconectados y se retroalimentan. No es exagerado afirmar que la aparición de la realidad multicultural en las sociedades occidentales, la mundialización y la creciente inmigración han pulverizado el concepto de ciudadanía mostrando sus limitaciones, sus incongruencias y, sobre todo, cómo en su redefinición está en juego la democracia, sus instituciones y su credibilidad.

Sin duda, este contexto de crítica y revisión constituye un interesante reto para la relectura del concepto de ciudadanía. Y, de hecho, son numerosas las pro-

puestas objeto de reflexión y discusión. Así, hay quien promueve una “ciudadanía diferenciada o multicultural” (I. M. Young, W. Kymlicka), una “ciudadanía republicana” (B. Barber, J. Habermas, D. Zolo), una “ciudadanía cosmopolita” (L. Ferrajoli), una “ciudadanía compleja” (J. Rubio Carracedo), una “ciudadanía económica” (S. Sassen), o una “ciudadanía dinámica y contextual” (G. Roher), etc.

De todas ellas, las que más interesan son las que defienden una “ciudadanía universal o cosmopolita” y, en un plano más cercano a España, la construcción de una “ciudadanía europea”. Por un lado, la atribución, entendida no sólo como reconocimiento, sino también como efectiva realización, a todos los habitantes del planeta de los derechos recogidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y de los Pactos Internacionales sobre Derechos Civiles y Políticos y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966. Por otro, la definición en el ámbito europeo de un concepto demasiado nacional de la ciudadanía que dé respuesta a la creciente inmigración y al estatuto de derechos de los “nuevos” europeos.

Sin embargo, ni uno ni otro proyecto parecen ir por buen camino. La ciudadanía universal por cuanto la realidad de los derechos contrasta con la retórica de las declaraciones. El incumplimiento de los textos internacionales en materia de derechos humanos es una evidencia bochornosa. Los informes anuales de organizaciones no gubernamentales, como Amnistía Internacional, denuncian la sistemática violación de los derechos más básicos, como son la vida y la seguridad personal. También los estudios del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) muestran año a año la deplorable situación en el terreno del desarrollo humano y del bienestar, esto es, de los derechos sociales. Baste decir que 1.300 millones de los 6.000 millones que habitamos el planeta viven con un dólar al día. En este contexto, no hay reconocimiento o atribución de derechos, ni ciudadanía que valga.

Por su parte, la construcción de una ciudadanía europea no parece ir por el camino más adecuado desde que se impulsara a partir del Tratado de Maastricht. Este Tratado, en el que se crea la ciudadanía europea, no hace sino trasladar al ámbito regional europeo lo que ha sido tradicionalmente definitorio de la ciudadanía en una, por cierto, sin par tautología: es ciudadano europeo quien es ciudadano de un Estado europeo. Dicho de otra forma, vincula la ciudadanía a la nacionalidad al afirmar que “será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro”. Esta estrechez en la fijación de la ciudadanía europea ha sido muy criticada, pues se ha perdido la oportunidad de conferir un cierto estatuto, en el seno de la Unión Europea, a los no comunitarios, a los extranjeros como una forma de mejorar la situación de los inmigrantes.

Pero es que la definición de una ciudadanía europea está estrechamente ligado a la tendencia restrictiva en materia de políticas de inmigración. Se impo-

ne el cierre de fronteras a toda persona extracomunitaria, salvo en los casos de necesidades del mercado laboral. Se refuerza la existencia de una ciudadanía común, pero se limita su acceso a los no comunitarios. Lo que interesa destacar, por tanto, es que la definición de la ciudadanía europea y las políticas sobre inmigración y extranjería en la Unión Europea están estrechamente entrelazadas de manera que la primera queda configurada como un estatus privilegiado frente al conjunto de inmigrantes que son objeto de ghetización y exclusión de los beneficios de la Unión. Como afirma J. de Lucas, “esa noción de ciudadanía europea –y su correlato negativo de extranjería- es presa del contradictorio empeño de la propia UE, de elaborar a la vez un orden político y jurídico supraestatal con objetivo inclusivo y de integración de los viejos espacios nacionales, de un lado, y, de otro, de separar nítidamente el estatuto de los ciudadanos de la UE respecto a todos los que arriban a la Unión merced a los nuevos flujos migratorios” (Lucas 2001: 37).

## V

Como anuncié al principio, no soy muy optimista respecto a las (no) políticas de inmigración, y soy pesimista en relación a los retos que plantea para la credibilidad del Estado de Derecho y sobre las posibilidades de elaboración normativa de un concepto más amplio de ciudadanía. Para terminar, quisiera recordar en una última cosa: La insistencia en la ilegalidad, en la falta de documentación por parte del inmigrante, tiende a poner el acento no en la condición humana y en las razones del abandono de su país, sino en el hecho de que la persona ha entrado contra nuestras propias leyes, en su situación administrativa irregular, en una estigmatización que lo presenta como un delincuente que hay que perseguir. En resumidas cuentas, en que la única política válida frente a este colectivo es la policial. De manera que las fuerzas de seguridad deben llevar el peso de las políticas sobre inmigración, obviando una discusión más profunda sobre los fines más equitativos o asistenciales de las mismas, así como sobre otro tipo de medidas dirigidas al diálogo intercultural. Precisamente, esta orientación del lenguaje está directamente ligada al auge y la focalización que en las sociedades occidentales está teniendo la preocupación por la seguridad y el orden. Pero, es que no somos conscientes en que, en el altar de la seguridad y el orden, se acaban por sacrificar valores tan importantes para nuestra civilización como el de justicia y el de libertad. E igualmente categorías e instituciones como la credibilidad de los derechos humanos, la democracia, el Estado de Derecho, etc. Esta tendencia cada vez más acusada de sustituir el término inmigrante por los de “ilegal”, “indocumentado”, etc., tiene, además, importantes riesgos. Y no es menor el de fomentar la aparición en las sociedades occidentales de sentimientos y opiniones xenófobas y racistas que son aprovechadas electoralmente por partidos de corte populista o fascistas, como se ha podido comprobar recientemente en Austria, Francia y Holanda.

## Referencias Bibliográficas

- BLANCO, C. (2000): *Las migraciones contemporáneas*. Madrid: Alianza.
- CONTRERAS, J. comp. (1994): *Los retos de la inmigración. Racismo y pluriculturalidad*. Madrid. Talasa.
- DELGADO, M. (2000): “La producción legal de ilegales”. *El País*. 16 de octubre.
- DÍAZ, E (1986): *Estado de Derecho y sociedad democrática*, 5ª reimp. de la primera de 1966. Madrid. Taurus.
- FERNÁNDEZ SOLA, N. y CALVO GARCÍA, M. (2001): *Inmigración y Derechos*. Zaragoza: Mira Editores.
- GOYTISOLO, J. y NAÏR, S. (2000): *El peaje de la vida. integración o rechazo en España*. Madrid: El País/Aguilar.
- LUCAS, J. de (1994): “¿Elogio de Babel? Sobre las dificultades del Derecho frente al proyecto intercultural”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez: Multiculturalismo y diferencia. Sujetos, nación y género*, 31, pp. 15-39.
- LUCAS, J. de (1996): *Puertas que se cierran. Europa como fortaleza*. Barcelona: Icaria.
- LUCAS, J. de (2001): “Las condiciones de un pacto social sobre inmigración”. En *Inmigración y Derechos*, publicado por N. Fernández Sola y M. Calvo García. Zaragoza: Mira Editores.
- LUCAS, J. de y TORRES, D., eds. (2002): *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas*. Madrid. Talasa.
- MARSHALL, T. H. y BOTTOMORE, T. (1998): *Ciudadanía y clase social*. Versión de P. Linares. Madrid: Alianza Editorial.
- MALGESINI, G. y JIMÉNEZ, C. (2000): *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Madrid. Catarata.

NAÏR, S y DE LUCAS, J. (1998): *El desplazamiento en el mundo*. Madrid. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

PAJARES, M. (2000): *Inmigración y ciudadanía en Europa. La inmigración y el Asilo en los años dos mil*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

SASSEN, S. 1998: *Globalization in Its Discontents. Essay on the New Mobility of People and Money*. New York: The New Press.

SASSEN, S. (2001): *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Traducido por V. Pozanco. Epílogo de A. Izquierdo. Barcelona: Bellaterra.

TOSCANO, R. (2002): “Mundo global, identidad de grupo. Diversidad y convivencia entre ética y política”, *Claves de Razón Práctica*, 114, pp. 22-31.