

CIUDADANÍA E INMIGRACIÓN EN LAS SOCIEDADES MULTICULTURALES

JOSÉ MARTÍNEZ DE PISÓN CAVERO

SUMARIO: — I. PALABRAS QUE CARGA EL DIABLO. — II. INMIGRACIÓN: DE FANTASÍAS Y REALIDADES. — III. CONTRA LA SOCIEDAD MULTIÉTNICA O LA CRUZADA DEL SIGLO XXI. — IV. EL DESAFÍO MULTICULTURAL Y EL ESTADO DE DERECHO: 1. La implosión de la ciudadanía. 2. Desafíos al Estado de Derecho.

I. PALABRAS QUE CARGA EL DIABLO

Las palabras no siempre son meras palabras. El significado que atribuimos a cada uno de los términos empleados no está libre de ciertos prejuicios que adelantan nuestras conclusiones. Esto es particularmente cierto en los debates de las cuestiones filosóficas más controvertidas: que el empleo de las palabras y la atribución de un significado prejuzgan el itinerario argumentativo así como el lugar al que queremos llegar. De hecho, nuestras conversaciones y nuestros debates están impregnados por esta circunstancia. Pudiera parecer así que la aclaración de este condicionante semántico es, sin más, un puro ejercicio de diletantismo o de infinita especulación. Pero, en verdad, no es así cuando se trata de cuestiones de filosofía práctica, es decir, de cuestiones que acaban por tener una clara repercusión en la realidad social, que predeterminan nuestra posición social y la relación con los demás, como suelen ser las cuestiones debatidas en la Filosofía del Derecho y en la Filosofía Política. Por ello, cuando se trata de palabras que pragmáticamente modelan la relaciones entre individuos y organizan la convivencia social, es obligado señalar las confusiones y las desviaciones lingüísticas. Pues puede resultar que, por sus reales efectos perjudiciales —esto es, no contribuyan a la paz y cohesión social, sean el germen de potenciales conflictos, generen exclusión, etc.—, a esas palabras las cargue el diablo.

Este es el caso de términos como «ciudadanía» y «extranjería», «inmigración», «multiculturalismo» e «interculturalidad», tal y como son utilizadas en algunos casos en los debates en la actualidad e, incluso, muy a nuestro pesar, en la práctica de quienes nos gobiernan. Creo que no hay demasiadas dudas en torno a la centralidad de estas cuestiones mencionadas en los deba-

tes de las sociedades democráticas contemporáneas en los albores del siglo XXI. Y, por ello, en torno a la necesidad de aclarar el significado de las palabras y de la orientación práctica de su uso y en torno a la denuncia de sus perjudiciales consecuencias. En especial, esta labor aclaratoria es particularmente necesaria en el complejo debate sobre la inmigración y sobre su contribución al proceso de transformación de sociedades que, como es el caso de la española así como de las del entorno en la que se ubica, se han construido de acuerdo al modelo democrático-liberal. Un proceso que tiene por objeto no un mero cambio, sino una verdadera mutación puesto que afecta a la naturaleza y esencia misma de una sociedad liberal y plural que, por el influjo de diversos factores, deviene en sociedad multicultural.

Cuanto viene a continuación pretende, primero de todo, señalar algunos errores, por otra parte ya apuntados por autores de indiscutible solvencia intelectual, en la retórica generada en torno al fenómeno de la inmigración y en torno al debate sobre el multiculturalismo. Las intenciones no quedan sólo en el empleo de una terminología sesgada, ni siquiera en el inoportunidad papel en el que se recogen las especificaciones normativas. Es que las aviesas intenciones se manifiestan en la exigencia de visados, la restricción de permisos, la negación de convalidaciones de títulos universitarios, el abuso en el empleo de medidas policiales, etc. Esto es, un rosario de obstáculos administrativos que torpedean cualquier integración del inmigrante en la sociedad española. Sin que nadie parezca percatarse de las dificultades y del sufrimiento ocasionado a personas que se desplazan de otro país, de su marginación y de que la implementación de estas políticas es una de las causas más importantes de exclusión social.

Por eso, junto a determinadas precisiones conceptuales y sobre la orientación de la llamada política de inmigración, resulta también imprescindible desmitificar alguna de las lecturas dominantes sobre las sociedades multiculturales que tanto éxito tienen entre la intelectualidad española y que, paradójicamente, parecen justificar una nueva llamada a las Cruzadas. Una Cruzada interior, por supuesto, puesto que la exterior se deja en manos del nuevo imperio emergente en un mundo unipolar.

Ciertamente, se han presentado propuestas de inspiración inclusiva, sobre la forma de resolver las tensiones multiculturales provocadas por la inmigración, aunque no todas ellas, en mi opinión, cumplen con las esperanzas depositadas en ellas. En efecto, hay quienes propugnan una ampliación de la noción de ciudadanía para así articular una política inclusiva e integradora que reconozca a los inmigrantes y a quienes poseen una cultura diferente una posición social y un estatuto de derechos. Ya adelanto que tengo serias dudas sobre el empleo de conceptos-chicle. En verdad, no creo que el concepto de ciudadanía, en un contexto en el que claramente ha entrado en

crisis, pueda estirarse indefinidamente.

Por último, trataré de mostrar cuáles son los desafíos que la inmigración y la transformación de las sociedades democrático-liberales generan para el modelo jurídico del Estado de Derecho. Pues, aunque no siempre se pone de manifiesto, lo cierto es que la inmigración y, especialmente, la política que arbitremos para tratar los problemas sobrevenidos, incluidos los de la convivencia con los nacionales, ponen a prueba categorías centrales de las democracias liberales, como son la credibilidad del Estado de Derecho, la universalidad de los derechos humanos, la viabilidad misma de la democracia, etc. Vale decir que las respuestas propiciadas por la Unión Europea e implementadas ciegamente por España, con un abuso de medidas administrativo-policiales en detrimento del papel que deberían tener los jueces como garantes de los valores constitucionales y de los derechos fundamentales de las personas sin discriminación por razón de la raza, sexo, religión u origen, no parece ser el camino más acertado para afianzar la legitimidad y confianza en las categorías e instituciones antes apuntadas.

II. INMIGRACIÓN: DE FANTASÍAS Y REALIDADES

Por las declaraciones de los gobernantes y de algunos intelectuales, conceptos como «inmigración» y «multiculturalismo» parecen palabras que carga el diablo. En relación con el fenómeno de la inmigración, no le falta razón a Blanco al denunciar el carácter perverso del uso de estos términos: «la falta de concreción terminológica por parte del mundo científico y, por lo tanto, la imposibilidad de difusión de términos precisos que describan los fenómenos sociales al conjunto de la sociedad, deja vía libre al lenguaje común para elaborar sus propias categorías y términos en función, muchas veces, de la circulación y difusión de estereotipos y prejuicios dominantes». Así, esta ambigüedad terminológica da pie a que se produzca una dualización entre los «extranjeros», con el que se hace referencia a los que provienen de los países más desarrollados, y los «inmigrantes», término reservado para los que proceden de países económicamente pobres. Extranjeros son así, en tanto no se concrete la ciudadanía europea, los comunitarios, mientras que inmigrantes son los ecuatorianos, colombianos, magrebíes, subsaharianos. «La percepción de que hay diferentes 'tipos' de inmigrantes se difunde, perpetúa y acentúa a través del lenguaje, estableciendo una distancia cada vez mayor entre ambos grupos de extranjeros y, con ello, reforzando la mayor permisividad hacia unos y el rechazo social hacia otros» (1).

(1) Cristina BLANCO, *Las migraciones contemporáneas*, Madrid, Alianza, 2000, p. 15

Son, sin duda, numerosos los términos relacionados con los procesos migratorios que se refieren a sus perfiles sociales, económicos, políticos, jurídicos y culturales, y que se mezclan sin mucho orden y concierto. Unos hacen referencia, más o menos directamente, al proceso de desplazamiento de personas de un lugar a otro, como son los de «migración», «emigración» o «inmigración». A su vez, como el inmigrante es un no nacional en la sociedad receptora, es considerado «extranjero», es el «otro», por lo que se opone inicialmente a la categoría de «ciudadano» a la que acceden los que nacen en su seno, aunque su expectativa sea precisamente alcanzar algún día este privilegiado estatuto. Asimismo, el auge del fenómeno y el creciente aumento de inmigrantes ha determinado que en las sociedades receptoras surja una legislación específica sobre extranjería no siempre muy equitativa, pero que ha tenido la virtualidad de justificar el empleo de epítetos del tipo como «indocumentado», «ilegal» o «irregular» para referirse a su situación administrativa. Igualmente, según la finalidad de las políticas migratorias en las sociedades de destino, se habla de «integración», «asimilación» o de *melting pot*. Finalmente, según el modelo de sociedad resultante de estas políticas nos encontramos con que se hace referencia a la idea «pluralismo», «multiculturalismo» o «interculturalidad». Aunque con cada uno de estos términos quieren significarse realidades distintas, aunque relacionadas, su empleo no siempre suele ser el más adecuado.

Toda migración se define como un desplazamiento de población de un área geográfica a otra durante, al menos, un largo período de tiempo. La idea central, por lo tanto, es que la migración implica un desplazamiento, un movimiento de un lugar a otro realizado con el objetivo de permanecer un tiempo en dicho sitio o, incluso, con intención de quedarse permanentemente. Aunque ese desplazamiento puede ser individual o grupal, estamos ante un ejemplo de fenómeno migratorio cuando el número de desplazados, ya sea desde la perspectiva de la sociedad de origen o desde la sociedad receptora, es cuantitativamente importante.

Conviene precisar que alguna de las dudas y no pocas de las dificultades semánticas sobre la migración reside en que suele aceptarse acríticamente que estos desplazamientos tienen una motivación económica: salir de la situación de miseria y pobreza a la que parecen condenados en su país de origen. Miseria y pobreza sin expectativas de superación. E, incluso, también se acepta que, en los países receptores, la perspectiva dominante en el tratamiento de la inmigración debe estar ligada a las necesidades del mercado laboral nacional cuyo huecos vienen a cubrir los recién llegados. Según esta versión, sólo pueden entrar, y para ello se les concede un permiso de residencia, aquellos inmigrantes que poseen un contrato de trabajo, y sólo durante el período que dure ese empleo.

Sin embargo, muchos emigrantes se desplazan por razones bien distintas. No debe olvidarse que detrás de cada desplazamiento hay, ante todo, un proyecto de vida que responde a los intereses, experiencias o inquietudes individuales, familiares, o grupales. En este punto, conviene recordar la opinión de Toscano sobre la situación de algunas zonas de planeta: hoy por hoy, hay numerosas áreas geográficas que han devenido, por la mano del hombre, en inhóspitas, en no habitables por razones de índole económica, pero también ambiental, política, bélica, etc. Partes del planeta son cada vez más inhabitables, invivibles, en un mundo cada vez más inhumano, más injusto: «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» (2).

No cabe duda de que el aumento del fenómeno migratorio repercute de forma muy importante en la vida ordinaria de las sociedades tanto la emisora como la receptora. Por eso, resulta muy preocupante que se usen los términos para legitimar una injusta dualización. Incluso, que se use el fenómeno migratorio, sus causas y su repercusión como una moneda de cambio en el mercado político. Las consecuencias de esta estrategia están a la vista en alguno de los países de nuestro entorno y también de forma muy importante en la sociedad española que, aunque se define como no racista y tolerante, sin embargo, ha sufrido en su seno últimamente algunos acontecimientos que ponen en cuestión esta afirmación (3). Por ello, nunca está de más insistir en que una mala gestión del fenómeno migratorio está en el origen de la

(2) R. TOSCANO, «Mundo global, identidad de grupo. Diversidad y convivencia entre ética y política», en *Claves de Razón Práctica*, n° 114, (2001), pp. 22-31.

(3) Según el barómetro del CIS de diciembre de 2000 un 6,8% de los consultados considera que la sociedad española es muy tolerante, un 36,18% bastante, 38,5% poco, 10,1 nada y un 8,6 no contesta. Curiosamente, mientras que, respecto al sondeo anterior de 1994 disminuye quienes califican a los españoles como racistas, aumenta sin embargo la opinión de una España intolerante. Más llamativos son los datos del Informe de Juventud de España (2000), según el cual el 30% de los jóvenes considera que la inmigración será «perjudicial para la raza» y otro 24% cree que tendrá efectos negativos para la moral y las costumbres españolas (Fuente *elpais.es*).

aparición de sentimientos xenófobos, de racismo, de la revitalización de una ideología política fascista y sus manifestaciones violentas. No puede tampoco ignorarse que la política de inmigración es una pieza importante del modelo de gestión de la multiculturalidad, de manera que si estigmatizamos al extranjero, al inmigrante, estigmatizamos también al diferente culturalmente, sentamos las bases de una mala gestión de la realidad multicultural y, lo que es peor, se fomentan respuestas restrictivas, negadoras y excluyentes que suelen calar en la sociedad alentando conflictos y estallidos violentos.

En España, empiezan a ser muchos los intelectuales que alzan su voz para denunciar la mala gestión del fenómeno migratorio, de sus precomprensiones y de sus consecuencias. Entre otros, Javier DE LUCAS señala acertadamente cómo en la Unión Europea se ha generalizado un modelo de gestión de la inmigración dominado «por una política instrumental y defensiva, de policía de fronteras y adecuación coyuntural a las necesidades del mercado de trabajo (incluida la economía sumergida)». Una política que no se centra en el inmigrante y en su proyecto vital. «En lugar de aceptar esa posibilidad o, al menos, abrirla, se extranjeriza al inmigrante, se le estigmatiza, congelándolo en su diferencia, como distinto (extranjero) y sólo como trabajador útil en nuestro mercado formal de trabajo aquí y ahora. Por eso, se le imponen condiciones forzadas de inmigración, supeditadas al interés exclusivo e instrumental de la sociedad de destino, que sólo le necesita como mano de obra y sujeta a plazos» (4).

Como sigue señalando este profesor universitario, el resultado de esta estigmatización es la injustificada distinción entre buenos y malos inmigrantes, «es decir, entre los que se ajustan a lo que nosotros entendemos como inmigrantes necesarios (adecuados a la coyuntura oficial del mercado formal de trabajo, asimilables culturalmente, dóciles) y los demás, que son rechazables, bien por delincuentes (cometen actos delictivos, comenzando por entrar clandestinamente en nuestro país los que evoca connivencia con las mafias), bien por imposibles de aceptar (porque desbordan nuestros nichos laborales o son inasimilables): por una u otra razón, constituyen el ejército de reserva de la delincuencia y, rizando el rizo de la argumentación, generan racismo y xenofobia».

(4) Javier DE LUCAS, «Algunas propuestas para comenzar a hablar en serio de política de inmigración», en el volumen colectivo dirigido por Javier DE LUCAS y Francisco TORRES, *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas*, Madrid, Talasa, 2002, p. 26. Una opinión similar aparece vertida en el texto de la ponencia que el prof. J. de Lucas expuso en la Universidad de La Rioja en el I Seminario Permanente de Profesores, sobre «Sociedad, Estado y Derecho ante la mundialización» y que aparecerá con el título «Inmigración y globalización. Acerca de los presupuestos de una política de inmigración» en el número 1 de la *Revista Electrónica del departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)*. Dicho texto puede consultar se en <http://www.unirioja.es/redur>.

La vara de medir, por tanto, reside en la adecuación o no al mercado laboral doméstico, y la inadecuación del inmigrante genera en cascada duros epítetos, en verdad no siempre ajustados a la realidad, así como una cruel estigmatización que suele concretarse en las duras circunstancias de su vida en el país que le conducen inexorablemente a la marginación, a la exclusión, si no al delito, como único medio de subsistencia. También aquí, en la definición de las condiciones vitales del inmigrante, la fuerza de las palabras muestra cuán injusta es la sociedad receptora. En efecto, no es sino por esta estrategia que se entiende el uso de términos con tanta carga pragmática — y simbólica — como es el de «ilegal» para referirse a los «malos» inmigrantes. Se le tilda de ilegal para poner de manifiesto en primer lugar su aparente condición de violador de la ley, dejando deslizar sibilinamente una predeterminación para el delito. Cuando, sin embargo, en la mayoría de los casos no han delinquido, es decir, no han cometido el tipo de alguno de los delitos contemplados en el Código Penal. En principio, y hasta la comisión de un delito, tan sólo se encuentran en una situación administrativa irregular. Algo parecido, y salvando las distancias, a la situación de un español al que le caducara su DNI sin proceder a su renovación en la forma y tiempo legalmente establecidos. No, por ello, se le estigmatiza o se le encierra en la cárcel; ni, por supuesto, se le expulsa del país.

Si realmente el lenguaje no sólo denota o refleja realidades, sino que, además, las construye, no cabe duda de que los términos «ilegales», «indocumentados», «sin papeles» (como también el despectivo de «espaldas mojadas» tan usado en Estados Unidos) para referirse al mal inmigrante construye una realidad sin fundamento, pero que condiciona poderosamente las opiniones y actitudes de la gente. Estas palabras tienen una fuerte carga simbólica y proyectan sobre el afectado y sobre el colectivo en general un estigma injustificado las más de las veces. Se prejuzga que ha entrado en el país de forma ilícita, con lo cual se sugiere el engaño de que el inmigrante es, en realidad, un delincuente, cuando no es cierto. Además, las legislaciones de extranjería ponen constantes trampas para que el inmigrante caiga en la situación administrativa irregular: no sólo cuando la causa ha sido la entrada irregular, sino también cuando se ha producido por causas sobrevenidas, cuando, por ejemplo, no se le renueva el permiso de trabajo.

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 que la persona ha entrado contra nuestras propias leyes, en que se encuentra en la ilegalidad y en que, en consecuencia, es un delincuente que hay que perseguir. En que, en resumidas cuentas, 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.

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.

En esta línea, la llamada «ley de Extranjería», la ley orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, paradójicamente no parece buscar el objetivo explicitado en su título —esto es, reconocer y garantizar los derechos y libertades de los extranjeros—, sino más bien otro bien distinto, como han señalado reiteradamente sus creadores: frenar la llegada de inmigrantes con una política de cuotas acordes con las necesidades del mercado laboral. Frenar la fantasmiosa avalancha de inmigrantes, el «efecto llamada» producido por una ley tolerante con el «ilegal», por lo que la (no) política de integración social de la ley es apoyada con una serie de medidas represivas y restrictivas en materia de derechos.

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, «toda regulación gubernamental de flujos migratorios de carácter económico sobre regula 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» (5). Por eso, al establecer un sistema restrictivo de acceso al permiso de residencia, incluido, el temporal, se fomenta —y se condena— a numerosos inmigrantes a la ilegalidad y, por ende, a la marginalidad.

En realidad, una legislación restrictiva, como la ley española de Extranjería, no regulan de hecho la entrada de inmigrantes «legales» porque, de una forma u otra, siempre acabarán entrando mientras el mercado de trabajo los necesite. Las leyes de este tipo lo que hacen 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» (6).

III. CONTRA LA SOCIEDAD MULTIÉTNICA O LA CRUZADA DEL SIGLO XXI

Las últimas décadas del siglo XX han sido años de profundos cambios que han transformado las sociedades democrático-liberales. Nuestras sociedades ya no son las sociedades homogéneas, ilustradas y armónicas que nos pintaba la teoría política. Todo lo más, se admite ahora, la vieja sociedad liberal habría evolucionado hacia formas culturales plurales, en las que, junto a claras diferencias, existen puntos en común, identidades semejantes, esto es,

(5) Manuel DELGADO, «La producción legal de ilegales», *EL PAÍS*, 18 de octubre de 2000.

(6) Manuel DELGADO, «La producción legal...», cit.

un denominador común que posibilita la cohesión social y, en suma, la convivencia entre diferentes. Pero, hoy, este ideal está siendo sometido a un fuerte cuestionamiento. Estos embates tienen su origen en la evolución y en las profundas transformaciones de la actualidad. Ciertamente, las sociedades avanzadas han devenido en sociedades multiculturales en las que conviven posturas diversas en lo cultural y en lo político, entre las que no cabe desear aquéllas que son contrarias a los viejos modelos y a sus principios. Son multiculturales no sólo porque coexisten diferentes cosmovisiones, sino, especialmente, porque esta coexistencia no siempre es fácil. La tensión latente deviene y se muestra en conflictos y rupturas. Es, por ello, que nuestras viejas categorías, las que ha elaborado la tradición occidental, están siendo puestas a prueba muy seriamente.

Nótese que aquí se habla de sociedades multiculturales. La multiculturalidad de las sociedades no es una teoría o mera especulación; la multiculturalidad de nuestras sociedades, en un mayor o menor grado, es un hecho que se impone, incluso en la «homogénea» España. El multiculturalismo no aparece como un modelo normativo de cómo debe ser la sociedad, sino como un fenómeno social que se produce sin una concreta planificación humana. Es un fenómeno que se impone, insisto, en las sociedades y que encuentra su expresión más genuina en las sociedades desarrolladas. Como tal, parece necesario pensar y repensar cuál va a ser la respuesta que los gobernantes y el conjunto de la sociedad dé a este profundo proceso de cambio. El multiculturalismo como hecho social requiere un modelo de gestión, políticas racionales y razonables que muestren, sobre todo, nuestra confianza en los valores democráticos.

Y es que el proceso de emergencia del multiculturalismo no está libre de tensiones: en el hecho multicultural late un fondo conflictivo que, en ocasiones, sale a la luz en puntuales estallidos sociales. Tiene, pues, una potencial tendencia a la ruptura. Porque una sociedad multicultural, conviene insistir en ello, es aquella en la que coexisten grupos con códigos de conductas que se oponen radicalmente, donde no hay puntos en común (J. DE LUCAS). No hay posibilidades de sintonía, sino que parecen determinadas al choque y al conflicto. Nuestras sociedades han dejado paulatinamente de ser sociedades plurales, es decir, sociedades donde conviven diferentes cosmovisiones que, a pesar de las divergencias, admiten una armonía, una sintonía, puntos en común que habilitan para una convivencia pacífica.

Pues bien, el aumento de los flujos migratorios acaecidos durante las últimas décadas ha sido y está siendo un elemento dinamizador del multiculturalismo en las sociedades receptoras (7). Entre otras, la española que,

(7) Como la literatura ha puesto de manifiesto, la realidad multicultural tiene una doble fuente. Por un lado, el descubrimiento de que la unidad cultural y política lograda bajo el Estado-

en este tiempo, ha dejado de ser lugar de emigración para convertir en un foco de inmigración. De esta manera, los españoles tienen ante sí la tesitura de tener que enfrentarse a la convivencia con personas de una etnia, religión o cultura muy diferente a la nacional. Y, en este sentido, alguna de las declaraciones públicas y de la respuesta ante la nueva realidad no dejan de ser preocupantes, especialmente cuando provienen de una sociedad y de personas que creen y confían en los valores democráticos constitucionalmente reflejados en el artículo 1.1 de la Constitución española de 1978: la justicia, la igualdad, la libertad y el pluralismo (8).

No creo que sea inoportuno volver a insistir en que los retos de la convivencia entre diferentes étnias, religiones, culturas son numerosos y que no es el menor la aparición de la posibilidad de conflictos y de fuertes estallidos sociales dada la confluencia de modelos normativos —sobre el individuo, la sociedad, etc.— tan distintos. Y no sólo distintos, sino también contradictorios. No quisiera que pareciera que las ideas vertidas en estas páginas dan la espalda a esas realidades nada pacíficas o sean tenidas por superficiales. Aún más, soy consciente de que el estallido social, reflejo de la difícil convivencia cultural, es algo que probablemente sucederá. Ha sucedido ya —en El Ejido, en Terrassa, en Fraga—, y sucederá si no se previene con políticas más dialogantes que fomenten el conocimiento mutuo. Que busquen tratar al diferente como un igual, como una persona cuya integración es posible en igualdad de condiciones y de derechos que los nacionales (9).

nación tiene mucho de fantasía. La transformación del Estado, la cesión de soberanía, etc. han mostrado la existencia de una potente diversidad interna invisibilizada, que ahora busca su puesto en el nuevo orden político. La segunda fuente proviene del exterior del Estado, de la presión de los flujos migratorios, de la llegada de numerosos contingentes de inmigrantes con una cultura diferente. Como afirma J. de Lucas, «con frecuencia se olvida que en el interior de no pocos países de la Unión Europea existieron —existen— grupos minoritarios (minorías culturales, y en no pocos casos nacionales) que están detrás de la (re)aparición de un nuevo modelo de sociedad plural y, por consiguiente, que la realidad de una sociedad multiétnica (o al menos el futuro inmediato, si se quiere pensar a un ritmo más lento) no procede sólo de los movimientos demográficos desde terceros países, sino que, en no pocos casos, las mismas sociedades en las que vivimos albergaban en su seno, en forma latente (fruto de un proceso de homogeneización impuesto) esa pluralidad». Vid. JAVIER DE LUCAS, «¿Elogio de Babel? Sobre las dificultades del Derecho frente al proyecto intercultural», en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez: Multiculturalismo y diferencia. Sujetos, nación y género*, 31, 1994, pp. 15-39.

(8) Muy a nuestro pesar, la lista de casos de violencia intercultural acaecidos en España en los últimos años es bastante numerosa. Igualmente, la de las declaraciones que acusan a la inmigración y a la emergencia de la sociedad multicultural de atentar contra la españolidad. No se trata aquí de sacar los colores a alguno de nuestros gobernantes estatales y autonómicos reflejando aquí sus opiniones. No obstante, pueden consultarse los datos ya especificados en la nota 3 de este artículo sobre la opinión de los jóvenes españoles.

(9) En realidad, puede decirse que, en las sociedades democrático-liberales, la lucha por los derechos del inmigrante o del diferente culturalmente se ha convertido, por arte de una legisla-

Sin duda, estas políticas se asientan en un inestable y difícil equilibrio de exigencias, de derechos y de deberes, y de valores. Ahora bien, para su diseño se cuenta con una larga experiencia en Europa y en Estados Unidos, y con la experiencia de España como país emisor. Todo ello debe ser tenido en cuenta. Especialmente, porque el multiculturalismo, pese a aparecer con tintes novedosos, es un fenómeno que no se ha producido por primera vez en la historia de la humanidad, ni siquiera en la sociedad española. La convivencia entre culturas, entre religiones, así como sus retos y dificultades, es de hecho muy antigua: desde que los hombres decidieron, por razones diferentes, entrar en contacto con otros hombres. Conviene, pues, aprender de lo ya sucedido sin perder de vista, por supuesto, los elementos nuevos de la presente realidad multicultural.

Precisamente, los retos y las dificultades del multiculturalismo, y la respuesta y las estrategias de su tratamiento, son objeto de debate y de discusión pública que, en determinados ámbitos, ha devenido en una fuerte y agria polémica. Este debate ha puesto sobre la mesa de discusión el alcance y los límites de la tolerancia hacia el diferente en las sociedades democrático-liberales, la concesión o no de derechos y de cuáles, etc. (10). Todo ello son piezas clave para la definición del modelo de gestión del multiculturalismo.

Los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001, con los atentados de Nueva York y Washington, y, sobre todo, su uso político han puesto de moda la postura, representada en la cultura norteamericana por el conservador S. HUNTINGTON, de la emergencia de un «choque de civilizaciones» del que hay que guarecerse y protegerse e, incluso, adelantarse a sus consecuencias, puesto que, en ello, se juega la civilización occidental su supervivencia (11). Esta lectura de los hechos y de la evolución de la humanidad no deja de estar en sintonía con los miedos y recelos de una gran parte de la población de las sociedades desarrolladas, muy preocupadas por la cuestión del orden y la seguridad, pero, no por ello, deja de ser una lectura simplista, superficial y poco sensata del presente de la humanidad. En realidad, a este tipo de interpretaciones subyace la vieja tesis de la superioridad occidental y la necesidad de una defensa de sus valores frente aquellas civilizaciones que puedan amenazar su posición preeminente. Y, lo que es peor, parecen augurar un negro futuro de conflictos.

ción, en mi opinión, en clara oposición con los valores occidentales (y, por tanto, injusta), en la última frontera de los derechos.

(10) Estas cuestiones las he tratado largamente en mi libro *Tolerancia y derechos fundamentales en las sociedades multiculturales*, Madrid, Tecnos, 2001.

(11) Samuel HUNTINGTON, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, Paidós, 1997.

Este tipo de teorías ha tenido un sonoro eco entre algunos intelectuales europeos y, por supuesto, también españoles. El más llamativo ha sido el del intelectual de izquierdas y viejo teórico de la democracia G. SARTORI, quien recientemente ha publicado en esta línea el libro *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros* (12). En el libro, SARTORI se propone aclarar el significado del concepto de pluralismo, de sociedad plural, y, en particular, se propone distinguirlo de otros términos del debate político. Pues bien, su interpretación del pluralismo le lleva a oponerlo al del multiculturalismo y, de paso, a preguntarse por los límites de apertura de una sociedad plural hacia el culturalmente diferente. En concreto: «¿hasta qué punto la sociedad pluralista puede acoger sin desintegrarse a extranjeros que la rechazan? Y, al contrario, ¿cómo se hace para integrar al extranjero, al inmigrado de otra cultura, religión y etnia muy diferentes?». Así pues, la polémica relación entre los flujos migratorios y la sociedad plural está bien presente en la monografía de SARTORI. Pues es la presión de los inmigrantes, del diferente en razón de la etnia, cultura y religión, la que pone en peligro de desintegración a la sociedad plural. ¿Debe ésta permitirlo? La respuesta de SARTORI es negativa, que la sociedad abierta, tal y como POPPER la definió, no debe permitir su autodestrucción, ni debe tolerar en su seno el germen del mal.

El discurso de SARTORI, elegante, bien construido y armado de su aparato de citas de los clásicos, no obstante se asienta en varias simplificaciones. Una primera, y no es la menor, tiene que ver con el concepto de multiculturalismo. SARTORI hace una encendida defensa del pluralismo tanto desde una perspectiva filosófica como histórica, y no le falta razón en sus apreciaciones sobre sus vínculos con la tolerancia y su surgimiento en tiempos de la Reforma (13). Sin embargo, lo singular es que utiliza estas reflexiones para lanzarlas contra lo que, para él, es el multiculturalismo. En su opinión, existe una mal entendida línea de continuidad entre la lucha contra la intolerancia a favor de la tolerancia que lleva al respeto del disenso y que acaba en la entronización de la creencia en el valor de la diversidad (14). De manera que el multiculturalismo no es

(12) Giovanni SARTORI, *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid, Taurus, 2001.

(13) En todo caso, como ya expuse en *Tolerancia y derechos fundamentales...*, cit., ya en la época moderna, ni el pluralismo fue total ni la tolerancia plena. Siempre hubo excluidos, no sólo los de religiones diferentes y los ateos, sino también dentro del cristianismo.

(14) Según sus palabras, «hemos visto que, históricamente, el concepto de pluralismo se desarrolla a lo largo de la trayectoria que va desde la intolerancia a la tolerancia, de la tolerancia al respeto al disenso y después, mediante ese respeto, a creer en el valor de la diversidad» (SARTORI, *La sociedad multiétnica*, cit., p. 27).

sólo la tolerancia de la diversidad, sino, sobre todo, la fabricación política de la misma. Un multiculturalismo que separa, es agresivo e intolerante, y que por ello es la antítesis del pluralismo tolerante de los primeros tiempos (15).

La interpretación de SARTORI acerca del multiculturalismo parece cuanto menos un tanto sesgada, además de condicionada por su objetivo de atacar aquellas culturas teocráticas, en su opinión, incompatibles con los valores de la democracia liberal, con la tolerancia y el pluralismo. Ciertamente es que admite dos versiones del multiculturalismo: una primera, en la que el multiculturalismo está sometido a los criterios del pluralismo; y una segunda versión, en su opinión la dominante, de un multiculturalismo antipluralista e intolerante (16). Pero su ataque tiene todos los visos de ser un nuevo Macarthismo antimarxista, antifeminista y antisélmico.

Así pues, creo que el análisis de SARTORI adolece de, al menos, dos errores. El primero es conceptual y tiene que ver con el concepto de multiculturalismo. Su violento ataque va dirigido contra el multiculturalismo normativo, esto es, contra quienes lo presentan como un modelo inspirado en el reconocimiento y en la protección de los derechos de las minorías que, como consecuencia, requieren políticas públicas activas que garanticen la autonomía de los sectores culturalmente diferentes. Sin embargo, esta interpretación es provocadoramente sesgada: son muy pocos, si es que hay alguno, los que defienden una «guetización» de las minorías culturales y su no sometimiento al Estado de Derecho, como parece dejar entrever el autor comentado. En todo caso, si fuese así, habría que desechar tal postura. Con todo, no creo que la literatura española sobre inmigración y sobre la realidad multicultural caiga en semejantes excesos.

Además, en los autores que han estudiado y desarrollado la cuestión tanto en España como en la literatura anglosajona, el multiculturalismo no es una teoría social, ni un modelo, sino una realidad que se impone y que exige respuestas, acertadas o no, pero respuestas, al fin y al cabo, que sean razonables y coherentes con los valores democráticos. Como afirma J. DE LUCAS, «la multiculturalidad será, más que un modelo, un hecho social. Esto es, la existencia de hecho de las manifestaciones de la diversidad, del pluralismo cultural, es decir, la presencia en una misma sociedad

(15) Esto último lo mantiene del siguiente modo: «... el pluralismo está obligado a respetar una multiplicidad cultural con la que se encuentra. Pero no está obligado a fabricarla. Y en la medida en que el multiculturalismo actual separa, es agresivo e intolerante, en esa misma medida el multiculturalismo en cuestión es la negación del pluralismo» (SARTORI, *La sociedad multiétnica*, cit., p. 32).

(16) SARTORI, *La sociedad multiétnica*, cit., p. 63.

de grupos con diferentes códigos culturales (identidades culturales propias) como consecuencia de diferencias étnicas, lingüísticas, religiosas o nacionales, que es lo que designamos como sociedades multiétnicas. Carece de sentido, pues, proponer la multiculturalidad como una meta a alcanzar o como un objetivo a destruir o corregir. Es el punto inevitable, la condición de nuestro tiempo, pero no un estado idílico ni tampoco la versión moderna de la peste. En todo caso, conviene tomar nota de que la multiculturalidad significa nuevos elementos de conflicto, de división, de cambio» (17).

En última instancia, y éste es el segundo comentario que quiero realizar sobre la obra de SARTORI, lo que éste autor no afronta es la crítica de que, si el multiculturalismo es un hecho social, el pluralismo liberal tiene serios problemas para dar una respuesta acertada a los nuevos problemas generados. Que con el pluralismo sin más, con la mera tolerancia no se resuelven los problemas surgidos por la realidad multicultural y que, por tanto, ésta requiere un tratamiento distinto y, probablemente, más especializado. Sin caer, por supuesto, en los excesos de guetización ya denunciados (18).

Lo peor del combate intelectual de SARTORI es no tanto su ataque a la «sociedad multiétnica», sino su constante llamada a una nueva Cruzada contra los valores y los sistemas políticos teocráticos, su reedición de las guerras entre moros y cristianos. *La visión del mundo islámica es teocrática*, escribe para justificar su Cruzada (19). No más inmigrantes en una Europa rica y desarrollada que, sin embargo, es asediada por los pobres para luego ser asaltada y destruida. Incluso, SARTORI no desdén en su argumentación cierto toque truculento: si la política de las naciones europeas sigue dominada por las tesis multiculturales, se producirá su autodestrucción (20). Sin embar-

(17) JAVIER DE LUCAS, *Puertas que se cierran. Europa como fortaleza*, Barcelona, Icaria, 1996, p. 81.

(18) Comparto los serios temores expresados por Roberto TOSCANO en «El archipiélago europeo», *EL PAÍS*, 3 de enero de 2003.

(19) La justificación de esta Cruzada es muy del gusto del cristiano viejo, tan reiterada por los políticos conservadores: la religión islámica como una religión militante y fanática, que no acepta la separación de la Iglesia y del Estado, la política y la religión. ¿Cómo si en las religiones cristianas y en el catolicismo no existiesen talibanes que quieren imponer a todos sus creencias y sus códigos de conducta? Vid. SARTORI, *La sociedad multiétnica*, cit., pp. 53 y 113.

(20) «... (L)a experiencia es que el inmigrado extracomunitario se integra prioritariamente en redes étnicas y cerradas (para ellos y sus hijos) de mutua asistencia y defensa. Y después, en cuanto una comunidad tercermundista alcanza su masas crítica, la perspectiva es que comience a reivindicar —multiculturalismo *iuvante*, con su ayuda— los derechos de su propia identidad cultural-religiosa y que acabe por pasar al asalto de sus presuntos opresores (los nativos)». Vid. SARTORI, *La sociedad multiétnica*, cit., p. 117.

go, con ello, en realidad, lo que demuestra es un perfecto desconocimiento de la realidad del mundo islámico. Y, sobre todo, terror a que alcancen unas mayores cotas de modernización y desarrollo.

IV. EL DESAFÍO MULTICULTURAL Y EL ESTADO DE DERECHO

Leyendo la obra de SARTORI y considerando su proyección, no cabe sino constatar que los excesos y las provocaciones dominan el debate sobre la inmigración, las políticas a implementar, el pluralismo y el multiculturalismo, las estrategias de integración del diferente, y que ello parece obstaculizar un diálogo serio y respetuoso entre posiciones teóricas divergentes. La radicalización impide ver las dificultades y los errores propios. Y, en efecto, por un lado, la literatura multicultural, desarrollada en el mundo anglosajón por autores como W. KYMLICKA, M. WALZER o Ch. TAYLOR, ha puesto de manifiesto las debilidades de la teoría política liberal —del pluralismo por tanto—, para afrontar los problemas del hecho multicultural: la asimilación total del inmigrante a los valores dominantes, aunque se le permitan algunas peculiaridades folklóricas, no deja de ser una posición inspirada en la idea de superioridad y jerarquía cultural poco acorde con los principios liberales y, en última instancia, con la defensa de la autonomía y de los derechos individuales. Por otro lado, tampoco se trata de construir compartimentos estancos en los que las minorías culturales vivan segregados de los problemas y de las preocupaciones del resto de la ciudadanía, que se despreocupen, en suma, de la marcha del Estado, de la vida democrática y de la participación en el buen gobierno de la sociedad.

No es fácil encontrar la respuesta adecuada a los problemas derivados de la llegada de inmigrantes y, en definitiva, de la emergencia de la sociedad multicultural. En Estados Unidos y en Europa se han y se están proponiendo diferentes fórmulas que van desde el asimilacionismo hasta el diálogo intercultural. Desde luego, existe una amplia unanimidad (incluyendo a SARTORI) en que el *melting pot*, el modelo americano de articular un crisol de culturas, ha sido un fracaso. No ha existido tal crisol, ni mestizaje cultural: quienes se han integrado lo han hecho a la cultura dominante; la integración se ha producido a costa de la *Waspización* de muchos inmigrantes (*WASP, White-Anglo-Saxon-Protestant*). Y han quedado fuera del proceso quienes no encajaban en este modelo. De manera que mientras los inmigrantes de origen europeo no han tenido ningún problema en su integración, la minoría negra y los latinos han quedado fuera del crisol cultural (21).

(21) BLANCO, *Las migraciones contemporáneas*, cit. pp. 112 y ss.

Desde una perspectiva social, probablemente, la respuesta no debe ser ni la de generar compartimentos estancos impermeables y cerrados (nacionales y los otros), ni la de negar la realidad de que, a pesar de nuestras leyes y del triunfo de las medidas restrictivas y policiales, la inmigración va a continuar. No parece descabellado, frente a estas posturas, apostar por el diálogo intercultural que fomente el conocimiento mutuo, que favorezca una adecuación en los niveles educativos y lingüísticos. Por supuesto, no se trata de un diálogo y un conocimiento entre culturas, sino entre personas de diferentes culturas que desean promover unas condiciones iguales para la cooperación y la convivencia. Conocimiento íntimo del otro que lleve a comprender y, desde la comprensión, a respetar e, incluso, interiorizar las peculiaridades culturales, religiosas, etc, del otro. Por supuesto, esto no quiere decir que tengamos que quedarnos impávidos ante aquellos hechos que supongan una violación de la seguridad e integridad física y psíquica de otra persona. Véase las ablaciones, etc.

Claro que esta apuesta no sólo requiere voluntad política, sino medios concretos y personas que colaboren en la labor de congregar, y no de segregar. Y, en última instancia, requiere también la voluntad de resolver los conflictos no a través de la imposición, sino del diálogo, la negociación y el consenso. Se olvida fácilmente que los inmigrantes y extranjeros que convierten nuestra sociedades en realidades multiculturales son personas que ya están aquí, aunque sea en una situación irregular, y que la condena a la invisibilidad no resuelve el problema, sino que les condena a una marginación que, a la postre, les conducirá a la legítima lucha por sus derechos.

No cabe duda de que, a la vista de las consideraciones anteriores, son numerosas las interrogantes y las reflexiones que produce el debate sobre la inmigración y el multiculturalismo. No obstante, no quisiera concluir este trabajo sin tratar, aunque sea brevemente, dos cuestiones implicadas en el mismo: si una relectura de la noción de ciudadanía puede ser un instrumento válido en la política sobre la inmigración; y si el modelo de gestión de la realidad multicultural puede suponer un desafío al Estado de Derecho.

1. La implosión de la ciudadanía

La filosofía política, durante décadas, ha considerado que el concepto de ciudadanía era un concepto claro, poco sujeto a los vaivenes de la discusión o de las diferentes posiciones ideológicas. Sin embargo, desde hace unos años, la noción de ciudadanía está siendo objeto de una profunda revisión ocasionada tanto por factores ligados a la transformación de la sociedad contemporánea como por la aparición de diferentes revisiones de su significado y de su papel en las democracias liberales. Entre los primeros, no es el de menor importancia el aumento de los flujos migratorios.

El concepto de ciudadanía, como es sabido, tiene una larga tradición en la reflexión sobre la sociedad y el Estado. Aunque no es objetivo de estas páginas un tratamiento pormenorizado de su historia y de sus diferentes versiones, apuntaré un breve bosquejo. 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 es el excluido de la ciudadanía y es también el no-nacional.

Así pues, 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.

La filosofía política del siglo XX ha aceptado con casi unanimidad la definición de ciudadanía elaborada por MARSHALL en 1949: «la ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad» (22). Ahora bien, esta noción de ciudadanía estaba ligada a la defensa de una «ciudadanía social» que suponía el 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 participación y la libertad de los ciudadanos —y, por

(22) T. H. MARSHALL y TOM BOTTOMORE, *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza, 1998, p. 37.

tanto, la democracia misma— está vinculada, en opinión de MARSHALL, a la existencia de un bienestar general. Los poderes públicos, de esta manera, quedaban comprometidos, a través de políticas activas, al logro de este bienestar.

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.

El declive del Estado social, su desmantelamiento, transformación o pérdida de sentido con el triunfo de las tesis neoliberales, no podía por menos que traer también la debilidad de la defensa de la «ciudadanía social», a pesar de los indudables éxitos en la lucha contra la pobreza, su apuesta decidida por la igualdad, y su papel como instrumento de cohesión social. Sin embargo, la crisis del Estado social y de un redimensionamiento inspirado por el neoliberalismo ha tenido un doble efecto que podemos denominar como dialéctico. Por un lado, supone el fin de la ciudadanía social puesto que implica la des-responsabilización del Estado de las contingencias vitales de sus ciudadanos y, como consecuencia de ello, la supresión de las políticas asistenciales. El resultado está siendo la constante dualización de las sociedades contemporáneas; esto es la caída del tercio compuesto por la clase media en el tercio más pobre. Dicho de otra forma, la profundización en la diferencia entre los más pudientes y los más pobres que ahora son una gran mayoría. Por otro, los gobernantes reafirman una política identitaria que identifica ciudadanía con nacionalidad, que busca potenciar la idea del «yo» colectivo como algo que poseemos los ciudadanos nacionales frente a los extranjeros. En una época en la que los poderes públicos son cada vez menos responsables de las contingencias vitales de los individuos, al menos, a la persona que ha caído paulatinamente en la escala social le queda la ciudadanía, el sentimiento de pertenencia a una comunidad de la que se excluyen a los extranjeros.

Los procesos de mundialización también han afectado al debate sobre la ciudadanía en la medida en que han supuesto una reubicación de buena parte del vocabulario político y ésta ha derivado también en una focalización en la ciudadanía de algunas de esas cuestiones. A grandes rasgos, la

mundialización hace referencia a la creciente interconexión existente entre los diferentes lugares del planeta y a sus efectos sobre la existencia cotidiana de sus habitantes. La mundialización, como ha sido sobradamente reconocido por la literatura especializada, es una suma de procesos yuxtapuestos e interconectados que afectan a los ámbitos económicos, sociales, culturales y políticos (23). La mundialización ha impreso un sello característico a la actual oleada migratoria y con ello ha acelerado la transformación en las sociedades multiculturales generando una realidad como la descrita antes tan concisamente. Con el crecimiento de las migraciones hacia los países más ricos se ha acentuado el carácter multicultural de sus sociedades al tiempo que se evidencia la necesidad de aplicar políticas interculturales imaginativas. De esta forma, también la mundialización altera el discurso tradicional sobre la ciudadanía.

No es exagerado afirmar que el multiculturalismo y la mundialización han sido determinantes en el estallido del concepto de ciudadanía pues, al albur de la discusión generada, han surgido las diferentes propuestas de relectura de la ciudadanía que, a la postre, más que consolidar un nuevo significado parecen pulverizarlo. Es en este contexto en el que nos encontramos lecturas que promueven 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. ROCHER), etc.

Sin duda, éstas y otras propuestas similares han enriquecido el debate sobre la ciudadanía y, en general, sobre algunas categorías básicas de la filosofía política. Y, como queda justificado anteriormente, explican la centralidad de la ciudadanía en la actualidad. Lo cierto es, sin embargo, que la filosofía política no parece tener éxito en la configuración de una noción de ciudadanía que no se identifique con el de nacionalidad. En cierto modo, a pesar de que algún sector apuesta por una ciudadanía más abierta y plural, que incluya al inmigrante como titular de derechos y de deberes, no parece que esta opción esté ganando la batalla política, ni que inspire la legislación en España y en los países de nuestro entorno.

No hay más que ver, al margen de los modelos normativos, el callejón sin salida en el que se encuentra la elaboración de una «ciudadanía universal» o «cosmopolita» cuyo anclaje debieran ser la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos Internacionales de 1966.

(23) José MARTÍNEZ DE PISÓN, «Globalización y derechos humanos», *Claves de Razón Práctica*, n.º 111, 2001, pp. 40-48.

Sobre la realidad de los derechos, no se trata ya de su reconocimiento universal como preludio de esa ciudadanía, algo que parece plenamente aceptado para los derechos civiles y políticos y, en menor medida, para los derechos sociales. En realidad, 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.

En un contexto más cercano, la construcción de una «ciudadanía europea» inclusiva, que fije un estatuto para los inmigrantes caracterizado por el reconocimiento de los derechos fundamentales, tampoco parece ser la respuesta que se esté imponiendo en la Unión Europea desde el Tratado de Maastricht. Este Tratado ha defraudado estas expectativas al vincular muy estrechamente la ciudadanía europea con la nacionalidad de un Estado miembro: «será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro». Lo cierto es que este nexo entre ciudadanía y posesión de la nacionalidad de un Estado miembro, por ahora, obstaculiza la configuración de una ciudadanía amplia, abierta e inclusiva que dé respuesta al problema de reconocimiento y protección de los derechos de los extranjeros e inmigrantes en la Unión. Y no es que, personalmente, esté en desacuerdo con estas propuestas, sino que, más bien, me parece que esta vía no está expedita.

En realidad, esta noción tradicional y estrecha de la ciudadanía europea está en directa conexión con las políticas sobre inmigración que se imponen en el seno de la Unión. Se impone el cierre de fronteras a toda persona extracomunitaria, salvo en los casos de necesidad 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 guetización 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» (24).

2. Desafíos al Estado de Derecho

En resumidas cuentas, los intentos de construir una noción inclusiva del concepto de ciudadanía que permita la incorporación a nuestras sociedades del colectivo de inmigrantes parecen abocados al fracaso, a pesar de que, sin duda, hay propuestas sugerentes. Por otra parte, no parece que se promuevan otras estrategias que, con fines similares, interesen al jurista. Se impone una (no) política de inmigración dominada en buena medida por los temores y las pulsiones que emergen de la obsesión por la seguridad. Mientras tanto, hay que estar vigilantes para evaluar críticamente esta (no) política y, especialmente, denunciar los riesgos y desafíos que suponen al Estado de Derecho, que son muchos.

En este sentido, 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 de 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)» (25).

Esta insistencia en los derechos no me parece en absoluto impertinente y, por ello, creo que no debe ser descalificada cuando se refiere a los dere-

(24) Javier DE LUCAS, «Las condiciones de un pacto social sobre inmigración», en el vol. col. dirigido por Natividad FERNÁNDEZ y Manuel CALVO, *Inmigración y Derechos*, Zaragoza, Mira, 2001, pp. 37.

(25) Javier DE LUCAS, «Algunas propuestas para empezar a hablar en serio de política de inmigración», en el libro editado por J. DE LUCAS y F. TORRES, *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas*, Madrid, Talasa, 2002, p. 30.

chos de los inmigrantes. Tanto si creemos que la vida pública debe regirse por una moral racional y crítica, como si, realmente, creemos y confiamos en el Estado de Derecho. En el primer caso, porque la política de inmigración imperante no soporta un mínimo análisis crítico. Si realmente la autonomía individual, la defensa de la universalidad de los derechos, el respeto a las personas de toda índole, la discusión razonable, etc. forman un conjunto de mojoneros de nuestra cultura desde que se formularon en la Ilustración y se conquistasen nada pacíficamente en los siglos posteriores, lo cierto es que los modelos de gestión de la inmigración son moralmente reprobables. No tratan al inmigrante como personas, esto es, como «un fin en sí mismo», sino, por el contrario como medios, en el mejor de los casos, como medios al servicio del mercado.

Por otra parte, si el núcleo del Estado de Derecho está formado por el reconocimiento y la garantía de los derechos fundamentales, no es la inmigración sino la (no) política establecida para su gestión la que supone un auténtico desafío. Como afirmara hace tiempo el profesor Elías DÍAZ, «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» (26).

Y es que, a la luz de estos criterios, que —no olvidemos— 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» (27).

(26) Elías DÍAZ, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, 5ª reimp. de la de 1966, Madrid, Taurus, 1986, pp. 38-39.

(27) Javier DE LUCAS, «Algunas propuestas para empezar a hablar en serio de política de inmigración», cit., pp. 32.

La negación de algunos derechos, sobre todo de los derechos civiles y políticos, ha sido señalada por numerosos críticos de esta Ley como uno de los aspectos más reprobables y criticables. 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 resumidas cuentas, el modelo de gestión de la inmigración plantea ya un desafío de primera magnitud al Estado de Derecho, como es el de la negación a los inmigrantes de los derechos fundamentales. 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, lo que alimenta, a su vez, una retórica dirigida a la estigmatización al presentarlo como un delincuente que hay que perseguir. En que, en suma, 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 la justicia y el de la libertad. E igualmente categorías e instituciones como la credibilidad de los derechos humanos, la democracia, el Estado de Derecho, etc.