

EL PROYECTO EUROPEO Y LA CIUDADANÍA PARA LOS INMIGRANTES*

Javier de Lucas

Universidad de Valencia

ABSTRACT The European Constitutional Treaty which is going to be ratified these days offers a concept of European citizenship which disappoints the expectations to find a way for an integration of the resident immigrants or for any kind of political accommodation. In the light of the European framework and of the doctrinal debate, the proposal of a model of inclusive, plural and gradual citizenship will be examined, a citizenship which starts off with the notion of neighbourhood based on the continuous residence, followed by an analysis of the objections of those criticizing these proposals as a process of domestication.

KEY WORDS EU, immigration, citizenship, residence.

RESUMEN El Tratado Constitucional europeo, en proceso de ratificación, ofrece un concepto de ciudadanía europea que frustra las expectativas de una vía de integración o acomodación política para los inmigrantes residentes. A la luz del marco europeo y del debate doctrinal, se examina la propuesta de un modelo de ciudadanía inclusiva, plural y gradual, que comienza por la noción de vecindad, basada en la residencia estable, y se analizan las objeciones de quienes critican como un proceso de domesticación esas propuestas.

PALABRAS CLAVE UE, inmigración, ciudadanía, residencia.

1 Introducción

Aunque poco a poco se va abriendo paso, e incluso existe ya una considerable bibliografía al respecto, a mi juicio resulta muy llamativo el casi inexistente debate europeo sobre la ciudadanía y los derechos políticos en relación con los inmigrantes. Esta omisión es aún más sorprendente –y añadiría que grave– si tenemos en cuenta que nos encontramos en pleno proceso de ratificación del Tratado constitucional europeo, un proceso que va a afrontar enseguida el escollo del referéndum francés (previsto para junio de 2005), que hace imprevisible su resultado final. Incluso es verosímil que en caso de verificarse lo que aventuran los actuales sondeos, es decir, un resultado negativo en Francia, tengamos que dejar de hablar de ese Tratado.

En todo caso, quizá convenga recordar algo que, pese a que actualmente constituye casi una obviedad, todavía estamos lejos de haber tomado en serio, al menos en el sentido de proporcionar respuestas legítimas y adecuadas. Desde hace muchos años, al menos desde Dahl (mucho antes de Kymlicka, pues), se advierte cada vez más que el debate central sobre la democracia lo es sobre las condiciones y los retos de la democracia pluralista. Creo que es imposible dejar de reconocer la aportación decisiva que ha supuesto a ese respecto la polémica en torno a las demandas de reconocimiento planteadas por los agentes de la «nueva» multiculturalidad y, en particular, las propuestas de Charles Taylor¹.

Pero la democracia multicultural no es una cuestión uniforme, porque no lo son tampoco las exigencias y los problemas que plantean los diferentes agentes de la condición multicultural, aunque haya algunos hilos conductores, como la aparente contradicción entre el proceso de globalización y el resurgimiento de las demandas identitarias, que suelen centrar las aportaciones más conocidas, como las de Habermas o Castells por mencionar dos nombres que no se sitúan en la misma línea de análisis².

Parece claro que la dificultad más importante a la que deben hacer frente nuestras sociedades hoy, y que se incrementará en los próximos años, tanto en términos de legitimidad como de eficacia, es cómo gestionar su transformación en realidades multiculturales, respetando las exigencias de la legitimidad democrática y del Estado de Derecho, pero manteniendo los mínimos de cohesión y estabilidad sin los que corren el peligro de desaparecer. Y esto es particularmente evidente si hablamos del proyecto europeo. No me refiero sólo a cada uno de los Estados de la UE. Hablo de la UE como un proyecto político que arranca de una realidad social que es y va a ser cada vez más multicultural. Todo ello nos exige ser capaces de reflexionar y proponer argumentos y medidas que permitan un modelo pluralista e inclusivo, o, dicho de otro modo, igualitario, en el orden jurídico y político, y, al mismo tiempo, abierto a la inserción de nuevos sujetos de lo público, lo que comporta romper el postulado de homogeneidad cultural y social (que no económica,

jurídica ni política), que es una condición no expresa pero constitutiva de nuestras democracias, incluso en los modelos aparentemente antagónicos de los EEUU y Francia.

Y así se explica, a mi juicio, la necesidad de superar el enfoque reductivo que todavía se mantiene en la UE a propósito de las políticas de inmigración. Porque el desafío de la inmigración es mucho más importante que la dificultad de acomodar estadísticas y recursos en relación con las necesidades del mercado laboral, o las medidas a adoptar para mantener el standard de orden público. Hay que mirar más allá y entender que los flujos migratorios son el catalizador que nos sitúa ante la necesidad de volver a pensar *a radice* nuestras respuestas a la construcción democrática del vínculo social y político, porque estas comportan hoy un déficit de inclusión y pluralidad en la medida en que institucionalizan la exclusión de los inmigrantes como sujetos del espacio público, su imposibilidad conceptual de llegar a ser ciudadanos.

Sostener lo anterior no significa ignorar el reconocimiento de una cuestión previa, la necesidad de evitar la identificación de este grado creciente de multiculturalidad exclusivamente con el incremento de los flujos migratorios. Estos son sin duda el factor externo, alógeno, de la multiculturalidad, pero nuestras sociedades ya eran multiculturales por la presencia de factores propios, endógenos, de diversidad cultural: minorías lingüísticas, religiosas, nacionales, culturales. Factores internos que, en la mayoría de los casos, no eran visibles porque nuestro modelo de gestión de la multiculturalidad constitutiva (el caso español es particularmente elocuente al respecto) ha consistido muy abrumadoramente en marginar, segregar, invisibilizar o expulsar, es decir, excluir, el reconocimiento de esa presencia en términos de igualdad. Hasta ahora, hemos gestionado la multiculturalidad como un peligro para la cohesión social. El problema es que intentemos mantener e incluso incrementar esa respuesta cuando –o más exactamente, precisamente por ello– el origen de la multiculturalidad es externo y por tanto la diferencia se hace más visible. Es también en ese sentido en el que sostengo que nuestra respuesta a la inmigración es un test de cómo entendemos la gestión de la multiculturalidad.

O sea que, a mi entender, lo más urgente, en la Europa de los 25, y por supuesto en España, es definir otro modelo de gestión de la pluralidad ya existente y del incremento de pluralidad que se va a producir, porque el que tenemos no es aceptable. Y el problema es que ni lo poco que existe en materia de políticas migratorias de la UE (ni lo mucho –pero

aún peor– de políticas migratorias de sus Estados miembros, como en el caso español), ni el marco del que pretendemos dotarnos, el actual proyecto de Tratado constitucional de la UE ratificado por referéndum en nuestro país, son herramientas suficientes (diría incluso que no son adecuadas) para garantizar ese objetivo. Probablemente el test del acceso de los inmigrantes a la ciudadanía es uno de los criterios más claros de ese déficit.

2 La omisión de la referencia a la ciudadanía en los discursos de política de inmigración en la UE

A mi juicio, lo más relevante de los discursos sobre política de inmigración en la UE, con algunas notables excepciones, desde luego (las recomendaciones de Tampere de octubre de 1999, algunas tomas de posición del Parlamento, de la Comisión y del CES), es la ausencia del término ciudadanía –de sus contenidos y exigencias– cuando los partidos políticos nos proponen modelos de políticas de inmigración.

Creo que esa omisión puede deberse a dos clases de planteamiento, que traducen por decirlo así dos tipos de omisión, que denominaré, respectivamente, *ostentosa* o desvergonzada y *cínica* o vergonzante:

La omisión ostentosa o desvergonzada, es la que se pretende justificada, aludiendo a la supuesta obviedad, a la existencia de un presupuesto indiscutible o, mejor, a un dogma, que excluye la cuestión de la ciudadanía de los discursos sobre políticas de inmigración: ese dogma asegura que si hablamos de inmigrantes no podemos emplear la cuestión de la ciudadanía, porque, por definición, no les corresponde al tratarse de *extranjeros*. Por eso, la omisión no causa vergüenza alguna quienes la practican.

Esta omisión es criticable porque quienes la practican sostienen una concepción que se sostiene en dos errores, si no en dos prejuicios. El primero, una tesis propia de la ignorancia, del atavismo característico de una cultura política anclada no ya en el XIX, sino en los albores de la Edad moderna, si no incluso en la antigüedad clásica. Una concepción que parte de la identificación entre ciudadanía y nacionalidad, entre ciudadanía y Estado-nación o ciudad-Estado. Una concepción que ignora, por supuesto, las consecuencias del proceso histórico de globalización que se incrementaron cualitativa y no sólo cuantitativamente con la aceleración de dicho proceso

en el último tercio del siglo XX. El segundo presupuesto, como el primero, constituye en realidad un prejuicio: se trata de la tesis según la cual las políticas de inmigración tienen como objetivo la gestión de los flujos migratorios para su adecuación a las necesidades del mercado de trabajo. Leyes del mercado, no exigencias de la justicia ni respeto del Derecho.³

Por eso, la presencia de los inmigrantes que protagonizan los flujos debe ajustarse, según esta concepción, al modelo *Gastarbeiter*, ergo lo que se trata de construir, de ofrecer a los inmigrantes, es un *contrato jurídico y político, si se me permite la expresión, provisional*. Por eso, es completamente ridículo que quienes tienen esa concepción traten de hablar de integración, o de inserción o de acomodación, como sostiene mi colega Zapata⁴: para el caso es igual. Por definición, no les interesa el proyecto migratorio, no lo tienen en cuenta, ergo no les interesa en realidad su integración con los proyectos de nuestras sociedades. Aún más, no hablan en realidad de inmigrantes, sino, como ha mostrado Castles⁵, de otra cosa, del verdadero y buen inmigrante, una noción para la que el Derecho de inmigración que han creado, como he tratado de explicar en otros lugares, cumple una función decisiva, al construir el concepto normativo –jurídico– de inmigrante, que reduce la realidad del inmigrante a una categoría instrumental, el verdadero y buen inmigrante, *que es y será, por definición (jurídica) extranjero*. Porque el verdadero y buen inmigrante es el trabajador extranjero extracomunitario que disciplinadamente viaja para cumplir una función y regresa a su lugar de origen sin dejar rastro, sin alterar la sociedad de destino y sin costes. Al contrario, con beneficios para esa sociedad. Por eso, este Derecho de inmigración, los instrumentos jurídicos de las políticas de inmigración que proponen (casi) todos los partidos políticos en nuestro país que comparten semejante concepción, tiene como función *extranjerizar al inmigrante*. La tarea de ese Derecho es enviar a los ciudadanos (antes que a los inmigrantes) el mensaje inequívoco de que vienen extranjeros, pero no hay que preocuparse, porque el Derecho los mantendrá en su lugar, el de los no-ciudadanos, los que no pueden ser como nosotros. Y el Derecho se encargará de marcar siempre las barreras, la diferencia, por ejemplo, señalando distintos derechos, distintos tipos de garantías de derechos. Insisto: si son extranjeros, según esta concepción, no tiene ningún sentido plantearse el derecho a la ciudadanía. Es el discurso que puede encontrarse en calidad de parábola, en el film de R. Scott *Blade Runner*, basado en la novela de Ph K. Dick, según he tratado de mostrar en otro lugar (cfr. De Lucas, 2003a).

La segunda posición es la que conduce a la omisión cínica o, como mínimo, vergonzante, la propia de quienes tratan de omitir cuidadosamente la cuestión de la ciudadanía porque, aun conscientes de que difícilmente se puede justificar en términos de igualdad y democracia, no es rentable electoralmente. Esta es una concepción en el fondo cínica, porque sabe de los dos prejuicios a los que hemos aludido ya, pero renuncia a cambiar de paradigma (pido disculpas por la pretenciosa expresión) debido a consideraciones cortoplacistas que, en el colmo de los males, se asientan en prejuicios que los propios dirigentes políticos han contribuido decisivamente a crear, en un círculo vicioso o, más exactamente, infernal.

Quienes la sostienen alegan que la opinión pública tiene miedo de la invasión, de la amenaza que suponen los inmigrantes (en el clásico triple discurso de la inmigración como problema) para enviar el mensaje del prejuicio, el mensaje instrumental de la defensa frente a la amenaza. Eso obliga a los partidos políticos (insisto: no sólo en sus mensajes en los medios de comunicación, especialmente en los períodos de contienda electoral⁶) un discurso sobre la inmigración que no sólo es reaccionario, sino incompatible con las exigencias del Estado de Derecho.

La estrategia de utilizar la inmigración como problema, obliga a la presentación de la inmigración en clave de política de orden público y seguridad y por eso los discursos sobre la inmigración se recrudecen en una espiral que parece no tocar fondo en buena parte de los Estados miembros de la Unión, y que, en el caso concreto de España, en el modelo de política de inmigración que sostiene el gobierno actual, evidencia no pocas contradicciones. Debo advertir que esas contradicciones son a mi juicio positivas. Porque, también a mi juicio, lo que resulta extraordinariamente peligroso es la coherencia en el monocorde discurso reaccionario que con pocas excepciones mantienen no pocas fuerzas políticas, y no sólo las de extrema derecha, sino las de derecha e incluso las que se reclaman de centro.

Para explicarme, les propongo que nos situemos en el contexto español del debate sobre el proceso extraordinario de normalización o regularización. Fijémonos en dos ejemplos. El primero, las muy conocidas declaraciones estivales de la Secretaria de Estado sobre las líneas básicas del nuevo reglamento que tenía que habilitar ese proceso. El segundo, la resolución del 14 de abril de 2005 del Consejo de Empadronamiento sobre el procedimiento de empadronamiento por omisión⁷. Y advierto que lo que me interesa en



uno y otro caso es la dificultad que tiene el partido político en el Gobierno para enviar un mensaje coherente.

En el primero, y más allá de las consideraciones acerca de la imprudencia de la formulación, lo que interesa es el doble lenguaje. Por una parte se dan noticias adelantadas acerca de ese proceso que se va a poner en marcha, como baza o incluso como prueba de la celeridad en desarrollar la acción de gobierno en temas importantes: nosotros vamos a dar solución a la cuestión de la inmigración, y además se va a hacer consensuadamente, de acuerdo con todos los agentes sociales y con los propios inmigrantes. Imprudentemente, sin duda, se despiertan expectativas y se provoca una inquietud enorme, con el efecto rebote de la sensación de desinformación (porque no la puede haber) y los efectos perversos de quienes tratan de aprovechar esta incertidumbre para chantajear a la parte más débil, los inmigrantes: desde despidos, a rebajas de sueldo o condiciones con la amenaza de no regularizar (habida cuenta de que la iniciativa corresponde al empresario), pasando por la aparición de mafias de abogados y gestores... Casi de inmediato, y esta ha sido la ley de bronce de este proceso de normalización, el Gobierno se ve obligado a dar la de arena: anunciar con la mayor rotundidad que se va a ser exageradamente estricto en el cumplimiento de requisitos y plazos, con el estrambote increíble en personas de experiencia en gestión de inmigración de asegurar que a continuación se expulsará a todo el que no se haya regularizado...

La razón del doble lenguaje es la necesidad de no renunciar al discurso de la mano dura, del orden, de la seguridad a fin de que no lo pueda explotar el adversario político, el PP, que se lanza de inmediato a la descalificación apocalíptica del proceso. Pero no renunciar a esa baza tiene un coste enorme: mantener el discurso que crea la inmigración como problema. Contribuir institucionalmente a lo que algunos venimos llamando desde hace años xenofobia institucional. El último informe del EUMC de abril de 2005 sobre la base de los informes de la red RAXEN, es concluyente sobre esos resultados, porque el Gobierno (a través de los media, pero también de sus propias iniciativas) tiene un extraordinario poder para emitir mensajes a la opinión pública, y parte de ese poder radica en las leyes y reglamentos, que son también mensajes. El segundo ejemplo es el camino de la ida y vuelta en la exigencia del requisito de empadronamiento y que revela una difícil relación de asimetría (y de escasa coordinación y cooperación, males endémicos de nuestra política de inmigración) entre la administración general del Estado y la autonómica, y sobre todo las municipales (los Ayuntamientos),

una relación que en las últimas semanas se ha asemejado a un juego de frontón, asimismo elocuente. Baste pensar en el intento de desplazar la responsabilidad de la interpretación de la figura de empadronamiento por omisión a los Ayuntamientos, que ha propiciado una especie de guerra de guerrillas y desmentidos. Y a los problemas que causa el hecho de que no son pocos los ayuntamientos que se han negado o han exagerado las trabas y dificultades para empadronar a cientos de extranjeros⁸.

Ya se sabe que el Derecho es muy sufrido. Pero el episodio del *empadronamiento por omisión*, que ha permitido una instrucción de abril de 2005 en la que, resucitando una disposición de 1997, se utilizan de forma no suficientemente clara las nociones de empadronamiento y certificado de empadronamiento, es un reflejo de estas contradicciones, por parte de un Gobierno que constata que el proceso no va a alcanzar en términos numéricos los objetivos deseables e inicialmente proclamados (yo añadiré que, a mi juicio, positivos aunque insuficientes) pero que no puede públicamente abrir, porque no tiene la voluntad política de renunciar al doble discurso, al lado de la mano dura.

Y quiero señalar un último aspecto interesante en lo que se dice: la diferencia de discurso sobre la ciudadanía y los derechos de participación política, en toda Europa, cuando se habla en el ámbito estatal y cuando el discurso se hace en el ámbito local o municipal. Eso, por seguir con nuestro país, explica también los matices que se pueden observar en los dos grandes partidos: por parte del PSC-PSOE (cuya posición evidentemente depende de otras consideraciones de política autonómica), y también en el caso del PSOE en Andalucía. A los que habría que añadir, si quieren un panorama completo, los matices del PP en Madrid (en el Ayuntamiento, más que en la Comunidad), donde hace gala de algunas características de *verso suelto* (por citar a uno de sus más conocidos representantes) en relación con lo que se dice y lo que no se dice.

En todo caso, reconozco que siempre hay excepciones a las reglas. En el caso que nos ocupa, hay que reconocer, como he tratado de señalar un poco más arriba, las diferencias entre lo que se dice o no según el ámbito territorial. Añadiré que el discurso de algunos partidos no se ajusta a este modelo dialéctico que he comentado. Me refiero al caso de los dos socios del Gobierno que, en Cataluña, además, son gobierno: ERC e IU. Habría que añadir PNV-EA y IU en el País Vasco. A ese respecto, es interesante observar los mensajes

institucionales que suponen el Plan vasco de inmigración y el borrador que se conoce del Plan Catalán de inmigración para la ciudadanía

3 Una ocasión perdida para un nuevo concepto de ciudadanía: el Tratado Constitucional de la UE (TCUE)

Vamos a lo que constituye el núcleo de mi contribución, o, al menos, lo que se esperaba de ella a tenor del título. ¿Se abre una nueva esperanza para los inmigrantes a propósito de las líneas maestras de política de inmigración propuestas en el TCUE?

En realidad, debíamos apuntar más alto. La cuestión no es si hay que abrir grietas –y de qué tamaño– por las que los inmigrantes puedan penetrar en el *sancta sanctorum* que sería la ciudadanía, privilegio⁹ exclusivo de los ciudadanos de los Estados nacionales europeos (y por extensión, de los ciudadanos europeos que lo son precisamente qua ciudadanos de esos estados, según el modelo de ciudadanía que establece el artículo 10 del TCUE). No, la verdadera cuestión es mucho más importante y muestra, como decía, hasta qué punto la inmigración es una cuestión política radical, que nos afecta a todos, nacionales y extranjeros. La cuestión es si la asimetría, las condiciones de discriminación y dominación que configuran el status jurídico que ofrecemos a los inmigrantes no exigen, de una vez, revisar nuestra respuesta sobre cómo formular el vínculo social y político, sobre nuestro modelo de soberanía y de ciudadanía, para acomodarlo a las exigencias de una gestión democrática de las sociedades multiculturales (que lo son también por la presencia estructural de los flujos migratorios), es decir, acorde con los principios del Estado de Derecho, de los derechos humanos. ¿Qué ciudadanía debemos ofrecernos a nosotros mismos y también a los inmigrantes?

Lo llamativo a ese respecto es que aunque nadie puede negar que los nuevos flujos migratorios –un rasgo estructural y definitorio de la sociedad internacional, conforme al modelo de globalización imperante– son uno de los factores decisivos de la nueva configuración de la Unión Europea, el TCUE, este super-Tratado entre Gobiernos que han dado en llamarse Constitución Europea, es un ejemplo de oportunidad perdida para dar esa respuesta adecuada a los desafíos que implica esa nueva realidad, las sociedades multiculturales que lo son por muchos factores, pero desde luego también por la presencia de la inmigración.

Mi respuesta es sencilla y contundente. No. El TCUE se limita a profundizar en los dogmas (en los prejuicios) de nuestra mirada sobre la inmigración, que inspiran nuestra respuesta, nuestra mal llamada «política migratoria». Unos dogmas que se resumen en la reducción de las migraciones a su dimensión económico-laboral, en una mirada instrumental, reduccionista y egoísta, obsesionada por cómo obtener el máximo beneficio de este fenómeno que, a nuestro pesar, hemos acabado reconociendo como necesario, pero que nos negamos a considerar en su integridad, como fenómeno social global. Una mirada que sólo quiere ver la llegada no de trabajadores, de mano de obra, y no de personas, de culturas. Un prejuicio que quiere que el inmigrante sea sólo un trabajador extranjero invitado a realizar una función y a marcharse en cuanto haya cumplido con ella. Y que produce una mal llamada política de inmigración, reducida a la función de policía de fronteras y de contabilidad estadística que permita esa fórmula mágica del número de inmigrantes estrictamente necesario y soportable que nadie sabe cómo diablos se puede establecer. En todo caso, ampliada al ámbito de la seguridad internacional por mor de la paranoia que, tras el 11-S ve en cualquier inmigrante (no digamos si es árabe o parece musulmán) un terrorista en potencia. Ese es el cóctel que resume nuestra política de inmigración: blindar los cauces por los que han de llegar provisionalmente los trabajadores extranjeros necesarios y luchar denodadamente contra el supuesto cáncer de la inmigración *illegal*. Como nos resulta impensable que los inmigrantes puedan albergar la intención de quedarse (siquiera sea de forma estable, no definitiva), lo de la integración parece letra pequeña.

En ese sentido, el TCUE ni siquiera supone, a mi juicio, una recuperación de la breve inflexión que supuso en nuestra mirada sobre la inmigración las recomendaciones del Consejo Europeo de Tampere en octubre de 1999, que acertó a apuntar una nueva concepción de los flujos migratorios como un fenómeno estructural que debía gestionarse en clave de democracia, desarrollo y derechos humanos, conjugando la legitimidad que exige el respeto a los derechos universales en condiciones de igualdad, con la cooperación con los países de origen de los flujos migratorios para conseguir que avancen en desarrollo humano, en el estado de derecho y en la democracia. Una apuesta que tendía hacia la prioridad de las políticas de integración, entendidas como procesos bidireccionales, que exigen negociación entre la sociedad de destino y los *new comers* (a los que nos negamos a considerar nuevos vecinos, porque no queremos que piensen en quedarse) y que significan sobre todo igualdad



plena de derechos entre los ciudadanos nacionales y los inmigrantes. El TCUE ha sido una oportunidad perdida. Se limita a remachar el modelo centrado en el inmigrante como *Gastarbeiter* y a insistir en el proyecto de dominar la gestión de los flujos para que nos lleguen los inmigrantes deseables, ligados a la noción de *skilled worker*.

Lo cierto es que, aunque el Tratado de Amsterdam fijaba en mayo de 2004 la comunitarización de las políticas de inmigración, hoy, un año después, no tenemos más que algunos pocos elementos europeos de esa política y no precisamente de los más presentables. Las últimas iniciativas de las instituciones europeas de carácter ejecutivo (Consejo, Comisión) reiteran la obsesión securitaria y el lenguaje de la inmigración como asunto de equilibrio de mercado laboral. El Consejo Europeo de La Haya de noviembre de 2004, ya con el texto del TCUE en procedimiento de ratificación, ofrece una filosofía europea sobre política de inmigración aparece detallada en las 11 páginas correspondientes al punto 1 del apartado III, en el que el establecimiento de controles biométricos para inmigrantes recibe más atención que las cuestiones de integración¹⁰. Por su parte, la Comisión acaba de hacer balance insistiendo en el prejuicio: en el mes de enero de 2005 se presentó su *Libro verde sobre la inmigración económica*, en el que insiste en esa obsesión de que los buenos y verdaderos inmigrantes son sólo los trabajadores extranjeros necesarios en nuestras coyunturas de mercado y dispuestos a aceptar las condiciones que les imponemos. Por eso sus prioridades son una vez más fijar los procedimientos para incentivar el reclutamiento en las condiciones más beneficiosas de los trabajadores que queremos recibir y en ese contexto se plantea si no habría que mejorar para esos trabajadores el régimen de reagrupamiento familiar: dicho de otra forma, obviamente, no considera la unidad familiar como un derecho, sino como una medida de política de gestión de flujos¹¹.

Con estos antecedentes se entiende que el TCUE no de mucho de sí. Comenzando por lo que sabemos, el rechazo de los *preciosos ridículos* convencionales a la propuesta de ampliar la noción de ciudadanía europea, para incluir a quien tuviera la condición de residente estable, tal y como se lo pidieron el movimiento *Appel pour la citoyenneté* y el *Manifiesto desde Madrid*, de junio de 2004. El artículo I-10 es claro: «Toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro posee la ciudadanía de la Unión, que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla». Nada de abrir la noción de ciudadanía más allá de los nacionales.

Nada de ciudadanía plural e inclusiva. Y eso pese a que el lema o divisa de la UE (artículo I-8) se ligue a la valoración de la diversidad: *unida en la diversidad*. Pero el TCUE lo tiene claro, cuando habla de diversidad cultural, lo que constituye un bien a promover es la diversidad cultural europea, la suya, no la de fuera: pues aunque el artículo II-82 dice que la Unión «respetará la diversidad cultural y lingüística, en realidad el artículo I-3.4 precisa: «la Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística». Por cierto, ¿qué querrá decir eso de que la diversidad cultural sea europea? ¿acaso hay una diversidad cultural de la UE, otra de Europa, y otra ajena que nunca podrá llegar a ser europea? ¿qué noción de cultura, de procesos culturales, traduce esa propuesta?¹².

Los constituyentes (la Convención y luego la Conferencia intergubernamental) tienen una lógica hobbesiano-estatalista, para la que el ciudadano (y mucho es que no hablen de súbdito) sólo puede serlo si es nacional del Estado. Y lo mismo sucede con la cultura: hay una cultura que es la nuestra, definida al parecer en términos esenciales, estáticos, cerrados, excluyentes. Por tanto, nada de igualdad plena, ni siquiera para los ya mencionados residentes estables o permanentes (unos 20 millones, es decir, el séptimo país de la UE): por ejemplo, éstos podrán moverse libremente dentro del espacio de la UE, pero no elegir libremente su asentamiento profesional. Tal parece que los derechos que reconocemos a quienes no son europeos de pata negra se los concedamos con la boca pequeña, como privilegio o acto de generosidad paternalista...

Así, en lo referente a la política de inmigración, se incluye en el Capítulo IV (Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia), dentro de su sección 2ª, que lleva por título «Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración», lo que da una idea de qué concepto se tiene de la cuestión de la inmigración. Así, en el artículo III-265.2 del TCUE se prevé la elaboración de una ley o ley marco europea para la regulación del control fronterizo, la expedición de visados, las condiciones de ingreso, estancia y expulsión y la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residen legalmente en el espacio comunitario. Pero en realidad, aunque se proclame que la Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los estados miembros, apenas se habla de integración, salvo para decir que la ley o marco europeo «podrá establecer medidas para fomentar y apoyar la acción de los países miembros destinadas a propiciar

la integración de los nacionales de terceros países que residen legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros» (Artículo III-267.4). Lo que interesa es otra cosa: como hacer más eficaz la impermeabilidad de nuestras fronteras y de los mecanismos de tránsito de los inmigrantes deseables, y cómo conseguir que todo ello se traduzca en nuestro beneficio, con el menor coste¹³. Por no hablar de unas políticas de relación con los países de origen de los flujos que se proclaman regidas por principios de cooperación e incluso codesarrollo pero a duras penas esconden una óptica de asociación en las funciones policiales, desde una concepción geoestratégica –el papel de la UE en el mundo– que en este punto parece revelar una perspectiva neocolonial que vuelve a tratar de configurar a la UE como metrópoli de los pobres dependientes, ocultando mecanismos de dependencia que perpetúan, como ha explicado Saskia Sassen, la división entre centro y periferias y su relación con los propios flujos migratorios.

4 ¿Ciudadanía o ciudadanización de los inmigrantes?

Llegamos así a lo que importa de verdad, es decir, al proyecto de hacer accesible a los inmigrantes la ciudadanía. Pero no todo es de color rosa en ese proyecto. Algunos han señalado contradicciones que harían rechazable lo que denominan proyecto de «ciudadanización» de los inmigrantes.

Me refiero muy concretamente a la posición de Sandro Mezzadra y Saskia Sassen, dos ejemplos de lo que puede y debe ser la provocación intelectual, la imprescindible tarea de puesta en cuestión de lo que se nos presenta como obvio, ya se traten de los habituales dogmas del pensamiento único, como de los lugares comunes en los que se basa una buena parte del pensamiento políticamente correcto, y en particular de la *biblia progresista*. En dos libros traducidos recientemente¹⁴ se aborda desde una perspectiva crítica el análisis de los modelos de políticas de migración, en el que se concentran importantes dosis de uno y otro tipo de argumentos que –*extrema se tangunt*– tantas veces coinciden en un mismo resultado, la tranquilidad de las buenas conciencias y el mantenimiento del *statu quo*. Mezzadra opta por cuestionar lo que sólo unos pocos se han atrevido a denunciar, con el coste casi inevitable de ser denunciados como irresponsables, ingenuos incurables o presas de una enfermedad infantil: el derecho de movilidad en serio, provocativamente planteado

desde la fórmula «derecho de fuga» y muy lejos, obviamente, de la selectiva movilidad impuesta por el modelo de mercado global que mientras abate todas las fronteras para el capital y las mercancías, se empeña en construir canales estrechos y muros de contención a los inmigrantes que son a la vez prófugos. Este planteamiento es quizá lo más interesante del libro, pues rehuye los dos extremos habituales en el análisis crítico de los actuales flujos migratorios, el de idealización de los inmigrantes que llegan a ser presentados como el nuevo sujeto revolucionario universal, y el que los presenta como víctimas de la nueva fase de colonización emprendida por el capitalismo global. Mezzadra sostiene una necesaria ambivalencia que le permite una aproximación realista y crítica, radical, ilustrada con un inteligente glosa de los trabajos que realizara un joven Max Weber (1891-1896) sobre la escasez de mano de obra en el campo, en Prusia, para la que parecía imponerse el recurso a trabajadores inmigrantes extranjeros –polacos–, un recurso tan viejo como el mundo que puede ilustrarse con la figura de Ruth, el arquetipo femenino bíblico del *Gastarbeiter*. En ellos, Weber explica la estructura dual del mercado de trabajo creado en torno a ese recurso de la migración y que explica con una metáfora que es un clásico en las ciencias sociales, la referencia a los «estómagos polacos» para explicar la lucha por la existencia entre dos tipos nacionales de trabajadores, que es el trasfondo del mensaje de la inmigración como competencia desleal en el mercado laboral, la idea del *dumping* social que, por otra parte, justifica también los procesos de deslocalización, a la búsqueda de la mano de obra menos costosa, fragmentando los procesos de producción y llevándolos a otros países. La tesis más interesante para el debate sobre la ciudadanía, es la que, en línea con Sassen, trata de argumentar que el ideal del acceso o inclusión de los inmigrantes en la ciudadanía presenta no pocos riesgos, comenzando por el de romper el respeto a la autonomía del propio proyecto migratorio, que no pasa necesariamente por el establecimiento definitivo (e incluso ni aun estable) en el país del destino. Mezzadra, como Sassen, trata de ir más allá de una lectura ingenua del mensaje *progresista* que se centra en la inevitable crítica sobre el vínculo entre nacionalidad y ciudadanía para construir una política de la ciudadanía que venza el lastre de la naturalización como rito obligado, pero no advierte el riesgo de que así se propicie lo que califica como un proyecto de *ciudadanización* que no puede no ser alienante, una forma más de domesticación¹⁵.

Esta crítica sería complementaria de la denunciada por Sassen, quien, asimismo más allá de lo que hoy parece un lugar común en la izquierda (la defensa del voto municipal como

derecho de los inmigrantes residentes) advierte que antes de la cuestión de ciudadanía y residencia habría que plantear la crítica del discurso homogeneizante que pasa por alto cómo la política de inmigración y sus instrumentos (el derecho de inmigración) crean género, y refuerzan los mecanismos de discriminación, jerarquización y dominación que sufren las mujeres inmigrantes. Porque en el núcleo de esa contrageografía de la globalización a la que se refiere, se encuentran no sólo nuevos territorios, sino sobre todo nuevos sujetos, nuevos agentes (no tan nuevos en realidad): en primer lugar, las mujeres, y ello explica la feminización creciente de la fuerza de trabajo y de la pobreza, presentes en los modelos de gestión de los flujos migratorios.

A mi juicio, no les falta razón si se examina la óptica paternalista, unilateral, que subyace a buena parte de las expresiones de ese proyecto europeo, incluso cuando se atreven a hablar de ciudadanía y derechos de participación. Pero creo que no conviene generalizar. Hay experiencias positivas, proyectos hacia una ciudadanía plural e inclusiva, ejemplos como el del actual borrador de Plan de ciudadanía e inmigración de la Generalitat de Catalunya y, sobre todo, algunas iniciativas municipales, que no merecen esa descalificación.

Por mi parte, he defendido reiteradamente la legitimidad de un proceso de acceso a la ciudadanía –a la integración cívica, que es política– que comienza en el ámbito municipal y que debe entenderse en términos de inclusión, pluralidad y gradualidad, como un derecho en todo caso, no como una obligación, pero ni mucho menos un privilegio ni una coartada para proletarizar y domesticar a esos sujetos. Un proyecto que arranca de la noción de los vecinos, de los residentes, como ciudadanos de esas primeras comunidades políticas que son las ciudades, con todos los derechos y deberes de los demás vecinos, de los habitantes de las ciudades que llegaron antes que ellos y al ser nacionales del estado son *naturalmente* ciudadanos. Ese proyecto contribuye a revisar las condiciones de reconocimiento y garantía de los derechos políticos en lo que se refiere a esos *new comers* que son los inmigrantes. Pensar de nuevo en los criterios para definir la pertenencia, el título de soberanía y de derechos. Y eso significa volver a examinar nuestras respuestas acerca de los derechos de participación política. Una parte importante de esa respuesta, a mi juicio, pasa por incentivar los instrumentos de asociacionismo de y por los inmigrantes. En otros lugares me he ocupado de esa cuestión.

Se trata por lo demás de un argumento que cuenta con un considerable respaldo social y ciudadano, a través de movimientos e iniciativas de amplio espectro que coinciden en anclar el acceso a la ciudadanía en la residencia estable (desde tres años), en el ámbito local, es decir, *ciudadanía como vecindad*, con derechos políticos plenos en el ámbito municipal (lo que es algo más que el derecho a sufragio activo y pasivo, el derecho a voto), desde una concepción de la ciudadanía como *ciudadanía multilateral* (doble, y aún más, cuádruple ciudadanía) y además *ciudadanía gradual*: desde la vecindad al ámbito autonómico primero, y al estatal y europeo después.

Una concepción, además, que tiene apoyo en las recomendaciones de Tampere¹⁶, y en algunos pocos instrumentos –casi todos no normativos– de política de inmigración de la Comisión¹⁷, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social¹⁸, un proyecto que trata de construir el proceso de ciudadanía cívica. Esa ciudadanía cívica debe comenzar por el reconocimiento de que el residente (aunque sea sólo residente temporal y no definitivo o permanente) en la medida en que paga impuestos y contribuye con su trabajo y con sus impuestos, con su presencia como *vecino* y no sólo como trabajador a la construcción de la comunidad política, comenzando por la primera, la ciudad, tiene no sólo derechos civiles e incluso sociales, sino políticos: derecho a participar al menos en ese nivel. El primer escalón de la ciudadanía cívica sería de nuevo el primer escalón de la idea europea, las ciudades, la comunidad política municipal.

A mi juicio, la vía más adecuada para alcanzar ese objetivo es combinar ese principio de integración política con los de ciudadanía multilateral y ciudadanía local. A esos efectos, puede ser útil recuperar la noción de políticas de presencia, de participación en el espacio público, enunciada por Phillips, en relación con los grupos «desposeídos de poder», como propone Sassen¹⁹, y en particular los inmigrantes, las mujeres. En cierto que Sassen incluye en esa política de presencia dos objetivos diferentes, el de dar poder a los que están privados del acceso al poder y a la riqueza, y el de explicar la paradoja de la capacidad política creciente de grupos a los que se niega la titularidad de la ciudadanía. Por eso recurre a la noción de presencia y a la de ciudadanía de facto para tratar de superar la nacionalización de la ciudadanía y su contaminación de género. Más allá del interés de la propuesta específica de Sassen a propósito de la cuestión de género, me interesa señalar que sus sugerencias apuntan en la misma dirección que proponía. Se trata de abrir

esas dos *jaulas de hierro* que aprisionan la ciudadanía, la del vínculo nacionalidad-trabajo formal-ciudadanía, y la de ciudadanía-espacio público-género. Se trata de crear nuevas formas de ciudadanía, plurales, multilaterales, y de carácter gradual, que conectan con la ciudadanía como «derecho a la ciudad», «derecho a la movilidad», «derecho a la presencia», sobre todo de quienes han sido arrinconados a los territorios donde oficialmente (al menos para quienes siguen sin entender a Foucault) no reside, no juega el poder, teniendo en cuenta que desde esos espacios, esos actores –las mujeres, los inmigrantes, sobre todo los sin papeles– están tejendo una nueva política.

En cuanto a los principios de ciudadanía múltiple o multi-lateral y local, como concreción de la democracia inclusiva y plural, lo que propongo es aprovechar las tesis defendidas por Bauböck o Rubio (y acogidas por Castles) a propósito de la ciudadanía transnacional²⁰, para definir la idea de ciudadanía o integración cívica antes enunciada. Se trata de una ciudadanía entendida no sólo en su dimensión técnico formal, sino social, capaz de garantizar a todos los que *residen establemente* en un determinado territorio plenos derechos civiles, sociales y políticos. La clave radica en evitar el anclaje de la ciudadanía en la nacionalidad (tanto por nacimiento como por naturalización), una identidad que pone de relieve la incapacidad de la propuesta liberal para superar las raíces etnoculturales del pretendido modelo republicano de ciudadanía. La ciudadanía debe regresar a su raíz y asentarse en la condición de residencia. Por eso la importancia de la vecindad, de la ciudadanía local, que por otra parte es la que nos permite entender más fácilmente cómo los inmigrantes comparten con nosotros –los ciudadanos de la ciudad, los vecinos– las tareas, las necesidades, los deberes y por tanto también los derechos propios de ésta.

La dificultad, como apunté más arriba, estriba en cómo hacer asequible esa condición de residente estable equiparada a la de ciudadano, y hemos discutido si debe tratarse de una condición que se adquiere simplemente tras un período conso-lidado de residencia (y en ese caso, la duración del mismo:

3, 5, o más años) o si hace falta además superar un test de adaptación o integración y de lealtad constitucional, tal y como, a la imagen de lo dispuesto en los EEUU se ha establecido en recientes reformas en algunos de los países de la UE (pruebas de lengua, de conocimiento de la Constitución).

Por mi parte, de acuerdo con Carens o Rubio Marín, entiendo que debe tratarse de un efecto automático derivado de la estabilidad de residencia. Pese al carácter razonable de algunos de los requisitos enunciados, no puede ignorarse que todo lo que excede un principio simple, la libre aceptación del ordenamiento jurídico-constitucional, me parece que bordea peligrosamente un modelo de asimilación cultural como condición de la integración política. Como hemos visto, la receta es muy simple: a los inmigrantes, como a los ciudadanos, lo que se les debe exigir es el respeto, o, mejor, el cumplimiento de la legalidad jurídico-constitucional (porque el término respeto y sobre todo otros equivalentes, cuando se utiliza la figura del «contrato cívico de adhesión de los inmigrantes», como ha propuesto en Francia Chirac, está preñado de subjetividad). Ni más ni menos²¹. Pero eso no significa que ellos deban ofrecer un plus que no se exige a los ciudadanos. ¿Por qué deben demostrar que conocen la Constitución, y los ciudadanos no? ¿Acaso los ciudadanos portan consigo desde el nacimiento –antes– una carga genética relativa a la Constitución?

El modelo de gestión democrática de una sociedad plural como las nuestras, en la que los inmigrantes son un factor relevante y además representan aquello que genuinamente constituye el contrato democrático, pues nos han elegido como su sociedad de destino, no puede resistir por más tiempo esta exclusión institucionalizada en la que una parte de quienes están y contribuyen a la sociedad y a las cargas del Estado se ven privados de aquello que exige la democracia: el derecho, los derechos a intervenir y decidir sobre los criterios de gestión de la vida pública. Esos son los derechos políticos, que van más allá del derecho al voto. Y esos derechos –la ciudadanía– deben poder estar al alcance de quienes quieren formar parte de nuestra sociedad.

NOTAS

- * Este artículo se inscribe dentro del proyecto de investigación de la Fundación BBVA sobre participación política de los inmigrantes.*
- 1 Aunque el lector interesado conocerá algunos de los trabajos más destacados del filósofo canadiense, me permito destacar la relevancia de un conjunto de ensayos que ha pasado desgraciadamente desapercibido. Me refiero a Charles Taylor, 1999.
 - 2 Obviamente, aparte de las de Taylor o Guttman. Para Habermas, puede verse Habermas, 1999. De Castells, recientemente, 2004. Me permito también remitir al lector a De Lucas, 2003b.
 - 3 Un estudio reciente y plural de la relación entre justicia, Derecho, mercado y migraciones puede leerse en el libro colectivo editado por Laura Miraut, 2004.
 - 4 Me referiré a su último trabajo: Zapata, 2004.
 - 5 Por ejemplo, Castles, 2004.
 - 6 Los ejemplos se multiplican: desde el Front National de Le Pen, al partido liberal de Haider, la lista Fortuyn en Holanda o el Vlaamsblock en Bélgica. Pero la contaminación de los partidos de centroderecha es evidente: baste pensar en la posición del partido del Gobierno en Bélgica, que votó en contra de la ley que en febrero de 2004 adoptó su Parlamento para conceder el sufragio municipal a los extranjeros residentes, o, con mayor claridad, en la deriva del Partido conservador inglés dirigido por Howard, que ha decidido plantear el cierre de la inmigración como cuestión prioritaria en las elecciones de mayo de 2005. En España, la estrategia actual del PP a propósito de la gestión de la política de inmigración se enmarca en una orientación de carácter más general, que tiene que ver con la conversión de la acción política cotidiana en permanente contienda electoral, en precampaña eterna, precisamente pro su intento de llegar a esa contienda de forma adelantada y por eso busca puntos de desgaste. La inmigración los ofrece. Esa estrategia, a su vez, tiene el efecto contaminante sobre el Gobierno de obligarle a endurecer sus propios mensajes para no aparecer como «blando».
 - 7 En realidad, ese laberinto o al menos la incertidumbre de un doble lenguaje se ha vivido en torno a los tres requisitos básicos e incluso hoy se pone en cuestión del plazo de 3 meses abierto para el proceso de regularización.
 - 8 El caso de Murcia es muy claro: en Murcia residen 93.204 inmigrantes con papeles. Los cálculos sobre el número de irregulares oscilan entre 80.000 y 120.000. Sin embargo, los que pueden demostrar que estaban empadronados antes del 7 de agosto de 2004 para acogerse al proceso de normalización apenas superan los 41.000. Esto es debido a que varios ayuntamientos importantes como Torre Pacheco, Lorca, Mazarrón o Totana, cuyos porcentajes de inmigrantes oscilan entre el 15% y el 30%, han puesto numerosas dificultades a su empadronamiento, en la esperanza de forzar su traslado a otros municipios. Sindicatos y asociaciones han denunciado esa actitud: «Esos ayuntamientos entienden que los inmigrantes merman sus servicios. Por eso boicotearon el empadronamiento. Y así nos encontramos con extranjeros que intentaron empadronarse hace un año y a los que el Ayuntamiento les responde ahora, cuando ya están fuera de plazo para incorporarse a la regularización», explicaba Antonio Lureña, responsable de UGT. «Y los empresarios empiezan a utilizar ese argumento para decir que no pueden regularizar a los sin papeles porque no están empadronados», añade. El secretario general de la Confederación Regional de Organizaciones Empresariales de Murcia (CROEM), Clemente García, esbozaba ese argumento de forma más sutil: «Hemos enviado al Gobierno un escrito, a través de la CEOE, en el que explicamos que esas situaciones deben resolverse en beneficio del inmigrante. Yo creo que el Ministerio de Trabajo debe alterar los criterios de la regularización en esos términos. Por su parte, la directora general de Inmigración del MTAS, Marta Rodríguez Tarduchy, ha animado reiteradamente a los perjudicados para que denuncien a los ayuntamientos que se negaron a empadronarlos, con poco éxito: el caso de los cinco marroquíes que denunciaron al alcalde de Torre Pacheco, el popular Daniel García es una excepción. Cfr. El País, Lunes, 14 de marzo de 2005.
 - 9 Hablo de privilegio en el mismo sentido en el que Ferrajoli (2000) sostiene que hoy la vieja noción de ciudadanía, la que critiqué antes como exponente de un prejuicio, ya no puede sostenerse como un derecho, sino que es contraria a la lógica de la extensión de los derechos, y por eso aparece como un privilegio.
 - 10 Una nadería, comparada con los asuntos verdaderamente importantes como el establecimiento de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa de las fronteras exteriores el 1 de mayo de 2005; la creación de un Fondo para la gestión de las fronteras para finales de 2006 y de un fondo europeo de repatriación antes de 2007, y la designación de un representante especial para la política común de readmisión.
 - 11 Basta con leer la directiva sobre reagrupamiento familiar para entender nuestra mentalidad: de acuerdo con esa norma europea, es posible que pasen tres años entre la solicitud de reagrupación y su resolución, se establece que las personas reagrupadas pueden pasar hasta cinco años en situación de dependientes de quien los reagrupa sin poder obtener su propio permiso de residencia (el viejo concepto del cabeza de familia, como único sujeto jurídico) e incluso contempla la posibilidad de limitar el derecho de reagrupación sólo para los hijos menores de 12 años.
 - 12 Me he extendido sobre ello en De Lucas, 2005: 28-36.
 - 13 Eso explica la aparición del debate sobre ese purgatorio jurídico que serían los «portones de inmigración», así como los mecanismos para perfeccionar el establecimiento de cupos –un dogma al parecer inamovible que exige a su vez cuantificar las entradas temporales y reguladas de inmigrantes cualificados y no cualificados– y de nichos laborales, los sectores donde hay huecos de mano de obra porque los nacionales/ciudadanos europeos no quieren hacer esos trabajos.
 - 14 Mezzadra, 2005 y Sassen, 2003.
 - 15 Cfr. Mezzadra, 2005: 31 y ss y 100 y ss. Asimismo, Sassen, 2003, una crítica del modelo de ciudadanía como imposición, ideológicamente distinta de la de Mezzadra, puede hallarse en el trabajo de Moya y Rubio incluido en VVAA, 2004.

- 16 Hay que recordar, por lo que se refiere a la UE en sentido estricto, que el Tratado de Maastricht de 1992, al conceder el derecho de voto y de elegibilidad para las elecciones municipales únicamente a los súbditos de los demás países de la Unión Europea, mejoró los derechos cívicos de un número importante de extranjeros, pero creó nuevas desigualdades para los extranjeros extracomunitarios. Se reconoció la ciudadanía europea a cinco millones de personas que residen en los Estados miembros y son nacionales de otro Estado miembro. Pero se discrimina a entre 15 y 20 millones de personas que residen en la Unión Europea y no poseen la nacionalidad de ninguno de los Estados miembros. Hoy, en la UE, hay una campaña lanzada por el grupo *Lettre pour la citoyenneté*, que busca obtener un millón de firmas para pedir la reforma del Tratado de la Unión (ahora sería de la Constitución europea: se apoya en lo dispuesto en el artículo 2.46.4 del texto del proyecto aprobado y ahora sometido a la ratificación por los Estados miembros) a fin de conseguir que el artículo 1.8.1. diga lo siguiente. «quienes ostenten la nacionalidad de un Estado miembro o sean residentes estables, poseen la ciudadanía de la UE». Se trataría entonces de posibilitar una interpretación extensiva de los derechos reconocidos en la parte segunda de la Constitución, por ejemplo en el artículo 2.40 (elecciones municipales), en el 2.45.2 (libertad de circulación y residencia), en el 2.47 y ss. Esta reivindicación se presentó a la Convención que ha elaborado el proyecto de Constitución europea, pero no fue tomada en cuenta.
- 17 Por ejemplo, COM (2000) 757 final de 12 de noviembre de 2000 («Comunicación a la Comisión sobre política europea de inmigración», del Comisario de Justicia e Interior, A. Vitorino), (reiterada en la COM 2002 262 final de 30 de mayo de 2002).

- 18 Dictamen CES 365/2002 de 21 de marzo de 2002 (Comité Económico y Social Europeo, «Dictamen sobre La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada», en relación con el establecimiento del Programa Marco Comunitario para promover la integración social de los inmigrantes. Con posterioridad, el Dictamen 593/2003 de 14 de mayo de 2003 «Incorporación a la ciudadanía de la UE».
- 19 Cfr. Sassen, 2003, Las tesis a las que me refiero se encuentran en el último capítulo de ese libro.
- 20 Cfr. Bauböck, 2004. Sobre ciudadanía multilateral y el acceso automático a la ciudadanía a partir de una residencia estable, sin exigencias de «integración» que considera etnoculturales, cfr. Rubio, 2000. Me parece más útil y viable en términos jurídicos y políticos su propuesta que la idea de ciudadanía posnacional basada en la universalidad de los derechos, tal y como la formulara Soysal, 1996.
- 21 Dejo de lado por razones de tiempo otro tipo de exigencias incluidas en esos contratos de adhesión que, como se ha hecho en Francia desde la iniciativa de Chirac y el gobierno Raffarin, parecen incluir también algunos requisitos sobre los que había que hablar más despacio, como el conocimiento de la lengua, o el de la cultura. Son las que inspiran las reformas producidas en las legislaciones de buena parte de los países de la UE y de las que me he ocupado en otros trabajos.

BIBLIOGRAFÍA

- Bauböck, R. (2004): «Cómo transforma la inmigración a la ciudadanía», G. Aubarell y R. Zapata (eds), *Inmigración y procesos de cambio*, Barcelona, Icaria, 197-214.
- Castells, M. (2004): *Europa en construcción. Integración, identidades, seguridad*, Barcelona, CIDOB.
- Castles, S. (2004): «Globalización e inmigración», en G. Aubarell y R. Zapata (eds), *Inmigración y procesos de cambio*, Barcelona, Icaria, 33-56.
- De Lucas, J. (2003a): *Blade Runner. El Derecho, guardián de la diferencia*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- De Lucas, J. (2003b): *Globalización e identidades. Claves políticas y jurídicas*, Barcelona, Icaria.
- De Lucas, J. (2005): «Fronteras e identidades: paradojas del proyecto europeo», en el monográfico dedicado al Tratado constitucional por la edición española de Le Monde Diplomatique, *Europa: momentos decisivos*.
- Ferrajoli, L. (1999): *Derechos y garantías. La ley del más débil* (trad de A. Greppi y P.A. Ibáñez), Madrid, Trotta.
- Habermas, J. (1999): *La inclusión del otro* (trad. y estudio preliminar de Juan Carlos Velasco), Paidós, Barcelona.
- Mezzadra, S. (2005): *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*, Traficantes de sueños, Madrid.
- Miraut, L., ed. (2004), *Justicia, migración y Derecho*, Dykinson, Madrid.
- Rubio, R. (2000): *Inmigration as a Democratic Challenge. Citizenship and inclusion in Germany and the United States*, Cambridge, Cambridge Univ. Press.
- Sassen, S. (2003): *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Madrid, Traficantes de sueños.
- Soysal, Y. (1996): «Changing Citizenship in Europe», en Cesarini/Fullbrook (eds.): *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, Londres, Routledge.
- Taylor, Charles (1999): *Acercar las soledades. Ensayos sobre federalismo y constitucionalismo en Canadá*, Bilbao, Gakoa.
- VV.AA. (2003) Ciudadanía e inmigración, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*.
- Zapata, R. (2004), *Multiculturalidad e inmigración*. Madrid, Síntesis.

