

# *La paradoja de la ciudadanía*

## *Inmigración y derechos en un mundo globalizado*

Alfonso de Julios-Campuzano  
Universidad de Sevilla

**Sumario:** I. La Modernidad y el fin de la ciudadanía estamental; II. La Paradoja de la Ciudadanía; III. Inmigración y Ciudadanía; IV. La Ciudadanía Europea a debate; V. El reto de la universalidad: algunas propuestas.

### *I. La Modernidad y el fin de la ciudadanía estamental*

Una de las categorías políticas centrales de la modernidad es, sin resquicio a dudas, la ciudadanía. El ciudadano como centro de atribución de facultades e imputación de derechos es, ciertamente, el elemento nuclear de la articulación de las relaciones entre política y derecho en los Estados nacionales<sup>1</sup>. No en vano ese *status* de ciudadano vino a abrogar, definitivamente, la estratificación estamental de las sociedades del antiguo régimen en beneficio del reconocimiento de la igualdad jurídica de todos los individuos, con independencia de su origen social o de su posición económica. Durante doscientos años -que a título orientativo podríamos acotar

---

<sup>1</sup> Sobra decir que cuando hablamos de ciudadanía nos estamos refiriendo a la ciudadanía democrática que es tan sólo una manifestación específica de ciudadanía frente a otras formas históricas o contemporáneas. En este sentido podemos seguir aquí la caracterización del concepto de ciudadanía propuesta por Steven Lukes y Soledad García a partir de tres elementos constitutivos: *a*) la posesión de ciertos derechos y obligaciones en el marco de una determinada sociedad; *b*) la pertenencia a una comunidad política determinada (el Estado), vinculada históricamente a la noción de nacionalidad; *c*) un conjunto de facultades y derechos específicos que garantizan la participación del individuo en los procesos de toma de decisiones (Cfr. García, S., y Lukes, S. (eds.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, siglo XXI de España, Madrid, 1999, p. 1. Sobre el contenido de la ciudadanía puede consultarse también Balibar, E., "Propositions sur la citoyenneté", en Withol de Wenden, C. (ed.), *La citoyenneté*, Edilig, Paris, 1988. Para un estudio del despliegue histórico de la ciudadanía en los Estados modernos es referencia obligada la obra ya clásica de Marshall, T.H., *Citizenship and Social Class* (Cambridge University Press, Cambridge, 1950), en la que se desarrolla la tesis de la progresiva ampliación del contenido de la ciudadanía, desde un primer momento en el que sólo incluía derechos de carácter negativo pasando, tras la incorporación de derechos políticos, a adquirir su forma definitiva con la aparición de los derechos sociales.

básicamente entre la Revolución Francesa y la caída del muro de Berlín- la ciudadanía ha ejercido este papel de primer orden como elemento dirimente de la atribución no sólo de derechos políticos, sino también de otra naturaleza, en el seno de la estructura burocrático-administrativa del Estado. La ciudadanía definida como ciudadanía-institución ha sido y continúa siendo el elemento vertebrador de las relaciones interindividuales en el ámbito de la vida política intraestatal y, a través de ella, los derechos subjetivos han cobrado cuerpo como correlato jurídico del reconocimiento de la igualdad política de los individuos.

Sin embargo, las profundas mutaciones a que se está viendo sometido el mundo contemporáneo en su ordenación jurídico-política en virtud del impacto transformador de la globalización, coloca un amplio espectro de cuestiones hasta ahora desconocidas que hacen que el concepto de ciudadanía se tambalee a la par que el modelo Estatal se redefine en las coordenadas de la economía global<sup>2</sup>. El modelo de ciudadanía que tan eficaz servicio prestó a ese modelo de organización social está hoy en crisis. Como ha apuntado José María Gómez, los impactos transformadores de la globalización han alcanzado en profundidad a la ciudadanía democrática en su doble naturaleza, como modo de legitimación y como medio de integración social "*como status legal igualitario de derechos y deberes de los miembros de la comunidad política frente al poder político y, simultáneamente, como identidad colectiva basada en la pertenencia a la comunidad nacional de origen y destino*"<sup>3</sup>.

El hiperracionalismo de la individualidad abstracta terminó por cosificar los derechos pues, al desposeer a los individuos de su propia incardinación histórica, posibilitó ciertos reduccionismos que conculcaban su propia pretensión de universalidad. Como ha apuntado De Lucas, la pretensión universalista del racionalismo ilustrado de conceptualizar los derechos mediante un proceso de abstracción jugó en su momento un papel decisivo, pues, al desposeer a los individuos de todos sus atributos los colocó a todos en posición de igualdad. Se había acuñado, así, un magnífico expediente teórico para la abolición de los privilegios de clase del Antiguo Régimen y para la implantación definitiva de los derechos humanos. Sin embargo, un proceso de esta naturaleza entrañaba riesgos nada desdeñables que no tardarían en manifestarse con toda su virulencia, pues la caracterización del individuo sin atributos era,

---

<sup>2</sup> Una aproximación premonitoria y ya clásica al impacto que la interdependencia global tendría sobre el modelo político estatal es la Rosenau, J.N., *The Study of Global Interdependence. Essays on the Transnationalisation of World Affairs*, Frances Pinter, London, 1980.

<sup>3</sup> Gómez, J. M<sup>a</sup>, *Política e democracia em tempos de globalização*, Vozes, Petrópolis, 2000, p. 65.

simultáneamente, una vía abierta para la exclusión que se concretaría en tres frentes: *a)* mediante la identificación exclusiva del hombre con el individuo y del individuo con el burgués: la titularidad de los derechos quedaba de esta forma drásticamente restringida a una determinada clase social; *b)* la proyección del modelo de sociedad patriarcal en la atribución de los derechos, con la consiguiente exclusión de género que condenaba a la mujer a una permanente minoría de edad, bajo la tutela del padre o del esposo; *c)* la ecuación que identifica ciudadanía y nacionalidad, restringiendo el alcance pretendidamente universal de los derechos a la previa adquisición de la nacionalidad<sup>4</sup>.

## *II. La Paradoja de la Ciudadanía*

Como ya se ha indicado, la aparición de la ciudadanía en los albores de la era moderna supuso la abolición de la división estamental del *Ancién Régime* y la constitución de un único *status* basado en la proclamación de la igualdad de todos los individuos ante la ley, igualdad no desprovista de una cierta dosis de ficción tal como ha subrayado Javier De Lucas. No obstante, parece que, al menos, al nivel de los principios, la igualdad jurídica permitía concebir la ciudadanía como un *status* formalmente igualitario preñado, a nivel práctico, de diferenciaciones inquietantes cuyo análisis histórico excede los objetivos de este trabajo.

Lo que sí merece nuestra atención en esta sede es la vinculación de los derechos humanos a la condición de ciudadano<sup>5</sup>, máxime cuando esta condición restrictiva tiene consecuencias dramáticas para tres cuartas partes de la población mundial. El concepto de ciudadanía mantiene una relación de tensión con la exigencia de universalidad de los derechos humanos. Desde los albores de la modernidad, ambas nociones surgen estrechamente interrelacionadas y en tensión permanente: de un lado, la proclamación universal de los derechos humanos; de otro, la limitación en su atribución a los ciudadanos en cuanto sujetos de derecho. Se pone así de manifiesto una de las contradicciones más relevantes del pensamiento occidental en cuyo seno se generó tanto

---

<sup>4</sup> Cfr. De Lucas, J., *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*, Temas de Hoy, Madrid, 1994, pp. 43-45.

<sup>5</sup> Esta cuestión refleja, como advierte Ramos Chaparro, un conflicto nuclear del derecho contemporáneo en la medida en que la protección universal de la persona queda supeditada a la soberanía nacional, puesto que el Estado en el ejercicio de sus atribuciones el que establece por vía de derecho interno las condiciones y los requisitos para la adquisición de la nacionalidad. De este modo, el derecho humano a ostentar una nacionalidad queda necesariamente subordinado en su efectividad a los presupuestos

la idea de la existencia de los derechos humanos universales como la construcción jurídico-política que hacía inviable dicha universalidad (el concepto de ciudadanía). Sin embargo, hay que tener en cuenta que, a pesar de esa contradicción, los conceptos de derechos humanos y de derechos ciudadanos no sólo tienen un origen común sino que se precisan mutuamente, son complementarios y difícilmente pueden subsistir el uno sin el otro<sup>6</sup>.

Lo que sí nos interesa destacar es que las sucesivas ampliaciones del catálogo de derechos fundamentales sirvieron para que esa igualdad jurídica postulada bajo el Estado liberal de Derecho encontrase una plasmación real mediante la incorporación del principio de igualdad que encarnaron los derechos económicos, sociales y culturales. De este modo, los derechos fundamentales constitucionalmente proclamados fueron imputados, con carácter general, a todos los individuos dentro de un Estado en cuanto ciudadanos del mismo. No quiero decir con ello que no existieran excepciones a esta regla general por razón de la no posesión de la condición de ciudadano, pero sí creo que se puede sostener que en las sociedades relativamente homogéneas de los Estados-nacionales hasta la irrupción de las actuales oleadas migratorias, prácticamente todos los individuos ostentaban la condición de ciudadanos y, en cuanto tales, eran igualmente acreedores de ciertos derechos fundamentales. Actualmente asistimos a un proceso contradictorio que llamo "*la paradoja de la ciudadanía*". Si la modernidad supuso la abolición de las diferencias estamentales y la vertebración de una sociedad al menos aparentemente igualitaria mediante la creación del *status* de ciudadano, en la actualidad retornamos a una concepción "premoderna" de la ciudadanía, en la que ésta opera como motivo de exclusión y de diferenciación social: es el resurgimiento de una ciudadanía

---

establecidos de forma abstracta en cada ordenamiento (Cfr. Ramos Chaparro, E., *Ciudadanía y Familia: Los Estados Civiles de la Persona*, Cedecs, Barcelona, 1999, pp. 228-229).

<sup>6</sup> Esta contradicción entre conceptos teóricos incompatibles entre sí provoca que su despliegue conduzca irremisiblemente a una aporía, una contradicción que es imposible de resolver; una contradicción - prosigue el autor- de la que no tuvieron consciencia sus responsables y de la que aún hoy no somos más que parcialmente conscientes. Esta tensión tiene su origen en dos líneas de pensamiento opuestas que confluyen en la gestación del proyecto jurídico-político de la modernidad: *a)* de un lado, la línea progresista que se incardina en la corriente liberadora y humanista que constituye una de las constantes de la civilización occidental y que se materializa en las primeras Declaraciones de derechos, con antecedentes en nuestra doctrina que se concretan en las aportaciones de los iusnaturalistas clásicos españoles, y que desemboca en la Declaración Universal de Derechos Humanos; *b)* de otro, la tradición etnocéntrica europea no menos influyente y arraigada que considera a la civilización occidental como la civilización destinada a liderar el mundo, lo cual ha servido para justificar la dominación política, la explotación económica y la opresión cultural (Cfr. Moreno, I., "Derechos humanos, ciudadanía e interculturalidad", en Martín Díaz, E. y De la Osa, S. (eds.), *Repensando la ciudadanía*, Fundación El Monte, Sevilla, 1998, pp. 18 ss).

estamental, que divide a la sociedad entre quienes ostentan la condición de ciudadanos y quienes se ven privados de ella.

### *III. Inmigración y Ciudadanía*

La actual eclosión migratoria<sup>7</sup> ha introducido importantes variantes en este diseño inicial, alterando sustancialmente la correspondencia individuo/nacional/ciudadano/titular de derechos. Esto significa, en suma, que en nuestras sociedades multiculturales<sup>8</sup> la identificación de ciudadanía y nacionalidad provoca, en última instancia, un proceso de diferenciación en la titularidad y ejercicio de determinados derechos fundamentales, particularmente, en lo que aquí nos interesa, los que se refieren al *status* de ciudadanía activa como partícipe en los procesos de decisión colectiva. Podemos decir, entonces, que la progresiva diferenciación en función de la titularidad de estos derechos se traduce finalmente en una fragmentación social: aquella que deriva de la configuración de la ciudadanía como estamento privilegiado en nuestras sociedades multiculturales y que se traduce en la distinción entre dos *status* bien diferenciados: los ciudadanos y los no-ciudadanos. Sin duda que la consolidación de esta diferenciación debe mucho más que una lacónica expresión de gratitud a la labor

---

<sup>7</sup> Para un tratamiento exhaustivo del impacto de la globalización sobre los movimientos migratorios puede verse Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., y Perraton, J., *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, reprinted, Polity Press, Cambridge, 2000, cap. VI: "People on the move", pp. 283-326.

<sup>8</sup> En este sentido el multiculturalismo, en cuanto hecho, se concibe como la convivencia en un mismo espacio social de personas identificadas con culturas diferentes; mientras que en su sentido normativo, esto es, en cuanto proyecto político, el multiculturalismo se identifica con el respeto a las identidades culturales más allá de la mera coexistencia, es decir, como camino hacia la convivencia, la fertilización cruzada y el mestizaje (Cfr. Lamo de Espinosa, E., "Fronteras culturales", en Lamo de Espinosa, E. (ed.), *Culturas, Estados, ciudadanos. Una aproximación al multiculturalismo en Europa*, Alianza, Madrid, pp.13-79). Para una clarificación conceptual entre términos similares como multiculturalidad e interculturalidad puede verse De Lucas, J., "¿Elogio de Babel? Sobre las dificultades del derecho frente al proyecto intercultural", en Naïr, S., y De Lucas, J., *El desplazamiento en el mundo. Inmigración y temáticas de identidad*, IMSERSO, Madrid, 1998, pp. 221-257. Resumiendo la posición de De Lucas sobre esta cuestión podemos decir que la multiculturalidad se presenta como un dato fáctico, un hecho social caracterizado por la existencia de manifestaciones culturales diversas, por la presencia de diferentes códigos culturales en una misma sociedad; se trata pues de sociedades multiétnicas con diferentes identidades culturales basadas en diferencias étnicas, lingüísticas, religiosas o nacionales. La interculturalidad, por el contrario, es un concepto normativo referido a un determinado modelo de respuesta al fenómeno de la multiculturalidad. Es un concepto que pertenece al ámbito de los valores, de ideales, del deber ser, en suma (Cfr. op. cit., pp. 227-228).

legislativa desarrollada en materias de inmigración, extranjería y, cómo no, en las drásticas restricciones introducidas en la regulación del derecho de asilo<sup>9</sup>.

Pero, dejando al margen cuestiones más o menos anecdóticas, nos importa subrayar que esta disfunción en la atribución de derechos quiebra de forma radical la propia orientación teleológica del *status* de ciudadano, cuya finalidad fue abolir la sociedad estamental y las diferenciaciones que ésta establecía por razón de nacimiento, raza, sexo o condición social o económica, en beneficio de un único estamento común a todos: el de ciudadano. Claro que toda esta innovación tenía como presupuesto la existencia de sociedades relativamente homogéneas en su aspecto cultural en las que se producía esa identificación que ya mencionamos entre individuo/nacional y ciudadano. De este modo, el Estado atribuía derechos a sus nacionales a los cuales les reconocía *ipso facto* la condición de ciudadanos y de los derechos inherentes a ella, salvo que estuvieran privados del ejercicio de algunos o de la totalidad de éstos por resolución judicial. Así, a nivel interno de cada Estado, la sociedad quedaba suficientemente cohesionada por el reconocimiento paritario de la ciudadanía para la inmensa mayoría de sus miembros, de suerte que la cuota de excluidos era tan insignificante que poco podía alterar esa equivalencia entre nacionalidad y ciudadanía; en otros casos, se trataba de países emergentes con identidades culturales aún débiles y en proceso de formación. La exclusión se producía, obviamente, con respecto a otras poblaciones en otros espacios geográficos, pero al ser el Estado, por su propia naturaleza, una unidad territorial, la conformación de identidades culturales homogéneas y abrumadoramente mayoritarias resolvía de forma satisfactoria el problema de la cohesión social en el ámbito geográfico del Estado. Y no es que la inmigración sea precisamente un fenómeno nuevo. Desde que el mundo es mundo, el hombre ha deambulado por la superficie terrestre buscando mejor fortuna, lugares menos inhóspitos y condiciones más favorables de vida.

---

<sup>9</sup> Que el derecho de asilo está devaluado es hoy una realidad innegable, cuya causa no es otra que la avalancha de solicitudes registradas en los últimos años, como subterfugio ante la imposibilidad de emigrar de acuerdo con las exigencias extraordinariamente restrictivas de las legislaciones nacionales. En Europa, el volumen de solicitudes se ha multiplicado exponencialmente, como atestigua el informe de ACNUR de 1993. Así, si durante los años setenta el promedio de solicitantes de asilo era de unos 30.000 anuales, a finales de los años ochenta la cifra ascendió a más de 300.000 anuales y en 1992, rebasaba los 680.000 (Cfr. Remiro Brotóns, A., "Unión Europea: ¿sólo cabezas rapadas frente a inmigrantes bravos?", en Lamo de Espinosa, E. (ed.), *Culturas, Estados, ciudadanos. Una aproximación al multiculturalismo en Europa*, cit, p. 170 ss.). Quizás por ello parece imponerse una regulación más restringida de este derecho con importantes y taxativas limitaciones en las condiciones para el ejercicio de este derecho. Un buen ejemplo de esta inquietud creciente es la declaración contenida en uno de los anexos al Tratado de la Unión Europea que establece como prioritaria la necesidad de emprender una acción común destinadas a armonizar las políticas de asilo de los Estados miembros. Sobre la justificación del derecho de asilo, su

Tampoco parece convincente la opinión de quienes sostienen que nunca como hoy se produjeron movimientos migratorios tan densos, nutridos y numerosos, máxime cuando la experiencia de tiempos pasados muestra ejemplos asaz abundantes de grandes corrientes migratorias sin las cuales no nos sería posible entender la historia, pues como han apuntado Cohn-Bendix y Schmid, "*Todas las sociedades modernas tienen sus experiencias con la migración. Sin el **homo migrans** no sería pensable la historia de los últimos 200 años. Esa historia ha demostrado que las migraciones o no son en absoluto evitables, o lo son únicamente por las armas o con telones de acero*"<sup>10</sup>.

Aunque la inmigración no es un fenómeno nuevo, podemos decir que en la actualidad se presenta con rasgos diferenciados con respecto a épocas anteriores, y es que "*la clave radica en la creciente globalización de las sociedades modernas que está transformando las fronteras culturales de **externas** en **internas**. A causa de las fuertes emigraciones, pero también a consecuencia de la penetración de los medios de comunicación, la difusión cultural a través de los sistemas educativos formalizados, ..., todo ello hace que las culturas convivan en los mismos espacios geográficos, de modo que, en un edificio de apartamentos de Londres, París, Barcelona o Nueva York pueden coexistir un cristiano practicante, un musulmán chiíta, un animista africano y un japonés sintoísta, por poner sólo unos ejemplos*"<sup>11</sup>.

En cualquier caso, la inmigración, en la medida en que introduce un elemento de incertidumbre en sociedades culturalmente homogéneas, no es un fenómeno pacífico. La dimensión conflictiva del fenómeno migratorio provoca reacciones de rechazo que, en ocasiones, son burdamente manipuladas para activar complejos mecanismos instintivos que traducen comportamientos xenófobos<sup>12</sup>. Lo más penoso de esta situación

---

práctica y su regulación jurídica a nivel internacional, cfr. Cohn-Bendix, D. y Schmid, T., *Ciudadanos de Babel. Apostando por una democracia multicultural*, Talasa, Madrid, 1996, pp. 115-133.

<sup>10</sup> Cohn-Bendix, D. y Schmid, T., *Ciudadanos de Babel. Apostando por una democracia multicultural*, cit., p. 21. Sobre las características diferenciales de la inmigración en el siglo que acaba de concluir respecto a los movimientos migratorios de épocas anteriores, puede verse, *Ciudadanos de Babel...*, cit., pp. 49-55. Sobre los flujos migratorios en la época de la globalización, puede cfr. Mittelman, J.H., *The Globalization Syndrome. Transformation and Resistance*, Princeton University Press, Princeton, 2000, cap. 3: "Globalization and Migration", pp. 58-73.

<sup>11</sup> Lamo de Espinosa, E., "Fronteras culturales", en Lamo de Espinosa, E. (ed.), *Culturas, Estados, ciudadanos. Una aproximación al multiculturalismo en Europa*, cit., p.53.

<sup>12</sup> La multiculturalidad comporta una dimensión conflictiva pero conviene recordar que el conflicto es inherente a la propia dinámica social. Ahora bien, la inmigración generaliza nuevas dimensiones de la conflictividad social que quizás hasta ahora sólo se habían manifestado parcial y esporádicamente. No hay fórmulas mágicas pero tampoco parece que los conflictos de nuestro tiempo puedan resolverse por la vía del rechazo y de la exclusión; por eso se impone un análisis realista de la situación, sin optimismos desmedidos pero también sin intuiciones agoreras y apolíticas. Ese es el mérito precisamente de la obra de Cohn-Bendix y Schmid, *Ciudadanos de Babel...* (cit.), en la que se realiza una aproximación a ras del suelo de un fenómeno complejo e inevitable proyectando sus consideraciones sobre la problemática de la

es que las actuaciones a nivel político y las respuestas jurídicas encubren toda una urdimbre de falacias, hipocresías y eufemismos que, en la mayoría de las ocasiones, tratan de disfrazar una actitud de rechazo racista con argumentos aparentemente razonables. Frente a la posible invasión de inmigrantes "indeseables" -nos recuerda De Lucas- que podría favorecer el incremento de respuestas racistas, se articula todo un elenco de medidas tendentes a eliminar los factores de riesgo, medidas que, por otra parte, no hacen sino expresar con rotundidad y crudeza un racismo soterrado, latente e implícito que determina el discurrir de nuestras leyes sobre inmigración: se recurre para ello al establecimiento de cupos laborales o a la drástica limitación del derecho de asilo, inaccesible para los "inmigrantes económicos" (como si esta categoría fuese menos digna de protección de los que sufren persecución política). Todo ello, en suma, concluye con firmeza el profesor de la Universidad de Valencia, *"se traduce en la criminalización de los extracomunitarios, en su presentación como un problema de "orden público" frente al cual debe primar la respuesta policial sobre la jurisdiccional, sobre la garantía de los derechos. Se está destapando así una caja de Pandora que no puede dejar de tener efectos sociales perversos: de nuevo, incubar el huevo de la serpiente"*<sup>13</sup>.

Más allá de esas bochornosas y patéticas muestras de discutible humanidad, una de las tareas más acuciantes que apremia a los legisladores en un Estado democrático es justamente la de articular sólidas respuestas legislativas que permitan sofocar estas explosiones primitivas de orgullo, autoafirmación e intolerancia, propiciando la incorporación gradual de los nuevos convecinos a los procesos participativos que forjan la cohesión democrática.

---

inmigración en la sociedad alemana contemporánea. Pese a esa específica ubicación geográfica el estudio que estos autores realizan aporta enfoques muy interesantes para comprender la realidad de la inmigración en el conjunto de los países desarrollados: *"Babel quiere decir también que la sociedad multicultural es y seguirá siendo una sociedad conflictiva. Yerran quienes piensan que esta sociedad sin extranjeros sería más pacífica. Pero yerran también quienes piensan que la sociedad multicultural es una sociedad armónica"* (op. cit., p. 23). Y más adelante los autores agregan que la sociedad multicultural tiene un doble rostro amable, uno, hostil, el otro; la solución correcta a los problemas que plantea sólo puede derivar de una ponderación equilibrada de sus ventajas e inconvenientes (op.cit., p.60).

<sup>13</sup> Cfr. De Lucas, J., "El antirracismo fácil", en Naïr, S. y De Lucas, J., *El desplazamiento en el mundo. Inmigración y temáticas de identidad*, cit., pp. 144 -145. La cita procede de la p.145; del mismo autor, cfr. también "Inmigración, ciudadanía, derechos: el paradigma de la exclusión", en Rodríguez Palop, M<sup>a</sup>. E. y Tornos, A. (eds.), *Derechos culturales y derechos humanos de los inmigrantes*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2000, pp. 13-37.

#### *IV. La ciudadanía europea a debate*

Los procesos de integración regional son ya una de las características principales de nuestro tiempo. Nadie puede dudar que la globalización, al intensificar los intercambios comerciales, económicos y financieros, acrecienta la interdependencia y contribuye a la integración creciente no sólo de los ámbitos económicos, sino también de las esferas culturales, sociales y políticas. El incremento de la cooperación comercial constituye la base de un complejo entramado de efectos concatenados que desemboca en la constitución de espacios regionales de cooperación y de gobierno<sup>14</sup>. Justamente por ello, las organizaciones internacionales de integración un empeño de recuperar la política frente al asedio asfixiante de la economía, haciéndola trascender del marco estatal hacia contextos geográficos más amplios en los que se pueda articular una *acción global*.

El paradigma de ese vasto conjunto de procesos interrelacionados lo constituye el proceso de unificación europea, cuyo origen estrictamente comercial, en cuanto esfuerzo aglutinador tendente a la constitución de un mercado único, quedó ya definitivamente superado hace una década<sup>15</sup>. En efecto, la firma del Tratado de la Unión Europea en la ciudad holandesa de Maastricht el siete de febrero de 1992 marca un punto de inflexión en el proceso de integración europea, pues en él se apunta ya hacia el horizonte de la integración política. Tras la constitución del mercado único, con la supresión de las fronteras internas entre los Estados miembros de la Unión, y la garantía definitiva de las cuatro libertades de circulación (de personas, de mercancías, de capitales y de servicios), el proceso de integración avanza hacia la plena consecución de la unión monetaria que, desde el 1 de enero de 1999, se halla en su tercera fase con la creación del Banco Central Europeo, la fijación por éste de los tipos de cambio y la

---

<sup>14</sup> En las últimas décadas los procesos de integración regional se han visto fuertemente intensificados como consecuencia del impacto de la globalización. Esto se ha traducido en la proliferación de las organizaciones regionales a nivel planetario estableciendo una compleja urdimbre de organizaciones cuya orientación, en muchos casos, es estrictamente económica, como el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), el *North American Free Trade Agreement* -Tratado de Libre Comercio de América del Norte- (NAFTA), el Mercado Común Árabe, el Pacto Andino, la Organización de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC). Para una aproximación a la interrelación entre globalización de la economía e integración regional puede acudir a Franca Filho, M.T., "Integración regional y globalización de la economía: las dos caras del nuevo orden mundial", *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, 100, abril/junio de 1998, pp. 101-122.

<sup>15</sup> Para una aproximación a la situación actual del proceso de integración europea en el conjunto de del continente y sus perspectivas de futuro, cfr. Emerson, M., *El nuevo mapa de Europa*, Alianza, Madrid, 1999.

implantación gradual de la moneda única, proceso que se ha llevado a cabo entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2002<sup>16</sup>. Simultáneamente, el Tratado de la Unión Europea (en vigor desde el 1 de noviembre de 1993) da pasos decisivos en el proceso de integración política de la Unión, entre los cuales sobresale la creación de la ciudadanía europea<sup>17</sup>, que es contemplada como objetivo en su artículo B<sup>18</sup> (artículo 2 actual) y establecida en el artículo 8 (actual artículo 17 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea), atribuyendo específicamente al ciudadano europeo los siguientes derechos: *a*) el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros de la Unión; *b*) el derecho a ser elector y candidato en las elecciones municipales en el Estado de la Unión en el que se resida, derecho que se hace extensivo a las elecciones al Parlamento Europeo; *c*) el derecho a disfrutar de la protección diplomática y consular de las autoridades de cualquier Estado miembro de la Unión en terceros países, siempre que en ese país no esté representado el Estado del que sea nacional; *d*) el derecho de petición ante el Parlamento Europeo y de reclamar ante el Defensor del Pueblo Europeo. Posteriormente, el Tratado de Amsterdam (fruto de la conferencia intergubernamental para revisar el Tratado de la Unión Europea, culminada en la ciudad holandesa los días

---

<sup>16</sup> La Unión Económica y Monetaria (U.E.M.) es un objetivo que la Unión Europea establece en el TUE como paso previo a la intensificación de la integración política. Para su consecución se han desarrollado, tanto desde las instituciones comunitarias como desde los Estados, todo un conjunto de acciones encaminado a la armonización de las políticas económicas y monetarias de los Estados miembros de la Unión cuya meta es el establecimiento del euro como moneda común. El proceso de integración monetaria se desarrolla en tres fases, sin la participación, en la tercera de ellas, de cuatro de los países miembros: Reino Unido y Dinamarca (excluidos voluntariamente acogiéndose a la facultad que les brinda el Derecho comunitario), por un lado, y Grecia y Suecia, por otro (al no cumplir con los criterios de convergencia establecidos en la fase segunda del proceso de Unión Económica y Monetaria). En la primera fase, que tuvo lugar entre el 1 de julio de 1990 y el 31 de diciembre de 1993, se perseguía alcanzar la libre circulación de capitales entre los Estados miembros, el refuerzo de la coordinación de las políticas económicas y la intensificación de la cooperación entre los Bancos Centrales. La segunda fase, desarrollada entre el 1 de enero de 1994 y el 31 de diciembre de 1998, estuvo marcada por la convergencia de las políticas económicas y monetarias de los Estados, con el fin de garantizar la estabilidad de los precios y el saneamiento de las finanzas públicas.

<sup>17</sup> Para un desarrollo exhaustivo de la ciudadanía europea, su gestación y sus implicaciones, cfr. Bru, C.M., *La Ciudadanía Europea*, Sistema, Madrid, 1994; sobre esta misma temática puede consultarse también la miscelánea editada bajo la coordinación de Allan Rosas y Esko Antola, *Citizens' Europe. In Search of a New Order*, Sage, London, 1995. Para un análisis crítico de la ciudadanía europea en el contexto de un mundo globalizado puede acudir a Estévez Araújo, J.A., "La ciudadanía europea en el mundo de la globalización", en Capella Hernández, J.R. (coord.), *Transformaciones del derecho en la mundialización*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999, pp. 343-365. Para Estévez Araújo, la ciudadanía europea ha de incardinarse en el seno de un amplio conjunto de transformaciones que han alcanzado en las últimas décadas al modo de producción del derecho europeo: un proceso de "privatización" del derecho que tiene su punto de partida en la firma del Acta Única en 1986 y en el inicio del proceso de construcción del mercado único, proceso en el cual ha de situarse la emergencia de este nuevo paradigma.

<sup>18</sup> Concretamente, el artículo B establece que constituye uno de los objetivos del presente Tratado "reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión".

16 y 17 de junio de 1997 y cuya entrada en vigor se produjo el 1 de mayo de 1999) introduce modificaciones importantes: en primer lugar, se vincula directamente la ciudadanía europea a la condición de nacional de los países miembros, indicando textualmente que "*la ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional*"<sup>19</sup>; en segundo lugar, se amplía el catálogo de derechos incorporando en el artículo 21 un derecho de carácter lingüístico: la facultad de dirigirse a las instituciones u organismos comunitarios en cualquiera de las doce lenguas de los Tratados y el derecho a recibir una contestación en esa misma lengua; por último, se contempla el derecho de acceso, en las condiciones que se establezcan, a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (artículo 255 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea).

De este modo, la ciudadanía europea constituye un haz de derechos identificables para el ciudadano, quien puede percibir así las prerrogativas que concede a título individual su pertenencia a la Unión Europea. La ciudadanía europea prefigura una identidad política común de la Europa unida, cuyos perfiles pueden identificarse con la cultura democrática, el Estado de Derecho y los derechos humanos. La ciudadanía atiende así, fundamentalmente, a la necesidad de entablar una relación directa, un nexo inmediato entre las instituciones europeas y cada uno de sus ciudadanos, favoreciendo, consecuentemente, el desarrollo de una opinión pública europea y sentando las bases de una identidad política aún lejana. Estamos, como puede imaginarse, ante una de las más relevantes innovaciones en la evolución de las organizaciones internacionales de integración. Por primera vez, el individuo es constituido como centro de imputación de derechos en el ámbito de una organización internacional: un conjunto de facultades que son inherentes al *status* jurídico de ciudadano. Y por primera vez, también, la ciudadanía democrática trasciende el reducido marco del territorio nacional para predicarse respecto de los integrantes de una organización internacional de alcance regional. Se va gestando, de esta suerte, un paradigma transnacional de la ciudadanía que permite imaginar un escenario completamente nuevo. Bien es cierto que el modelo de ciudadanía europea está aún en fase embrionaria. Y no es menos cierto también que, en esta fase inicial, la ciudadanía europea está profundamente trabada con el modelo de organización política estatal, puesto que el reconocimiento de la condición de ciudadano europeo está ligado a la previa posesión de la nacionalidad de alguno de los países miembros. Preterir esta

---

<sup>19</sup> Art. 17.1 versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

implicación entre ciudadanía europea y nacionalidad nos haría presa, con seguridad, de un optimismo injustificado. No caeremos, por tanto, en esa tentación y seremos mucho más cautelosos a la hora de ponderar el avance real que esta innovación comporta.

Conviene, no obstante, espantar los espíritus del escepticismo, de la incredulidad, de la indiferencia y de la apatía<sup>20</sup>. Hay razones sobradas para ello. Primero, porque la ciudadanía europea supone un paso, quizás tímido y vacilante, pero probablemente irreversible, en un proceso de construcción que dura ya décadas y que parece encaminarse lentamente hacia fórmulas de concentración política supranacional. En segundo lugar, porque el carácter acumulativo de la ciudadanía europea dista de ser un demérito de esta nueva noción puesto que, a pesar de la debilidad que esta situación pone de manifiesto, esa condición quiebra de pleno esa concepción exclusivista de la ciudadanía tan sólidamente arraigada en la tradición política occidental, en virtud de la cual los individuos sólo pueden ostentar una ciudadanía (la del país cuya nacionalidad poseen), siendo ésta atributo exclusivo del Estado. Por último, porque la ciudadanía europea no se ciñe a una mera ampliación del espacio geográfico de protección de los derechos inherentes al *status* de ciudadano sino que ensancha, dilata e incrementa las facultades que le son propias, aspecto éste que fue objeto de pronunciamiento colectivo en la Declaración del Consejo Europeo de Birmingham en octubre de 1992 en la que se precisaba que *"la ciudadanía de la Unión otorga a nuestros ciudadanos más derechos y más protección, sin suplantarse en modo alguno su ciudadanía nacional"*. Dicho lo anterior, resulta obligado añadir que la condición de ciudadano europeo refuerza el proceso de construcción política en el cual se encuadra, al sustraer a la competencia de los Estados el reconocimiento y ejercicio de los derechos en que se concreta, cuya protección queda al arbitrio de las instituciones comunitarias que se convierten en garantes de las facultades y derechos reconocidos en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

Sin embargo, la principal aportación de la ciudadanía europea no reside, pese a su importancia, en ninguno de los aspectos anteriores. Su éxito está íntimamente ligado

---

<sup>20</sup> No comparto, por tanto, las opiniones de quienes denostan la ciudadanía europea por considerarla un artificio retórico sin consecuencias políticas. Creo que una actitud de este tipo ignora flagrantemente los innumerables obstáculos, las invencibles resistencias, que el proyecto de construcción europea encuentra en su camino. Desacreditar sin más la ciudadanía europea es, cuanto menos, no concederle el beneficio de la duda.

Un análisis de esta naturaleza acerca del proceso de gestación de la Unión Europea y sus relaciones con la globalización puede encontrarse en la obra de Manuel Castells, quien sitúa el origen del proceso de unificación europea en una sucesión de proyectos políticos defensivos en torno a algunos

a la labor de reforzar y potenciar la identidad europea, haciendo que los ciudadanos se sientan partícipes y actores del proceso de integración comunitaria. De este modo, también, la ciudadanía europea se constituye en elemento de cohesión a partir del cual se fragua una identidad colectiva común que se superpone y que *integra* las distintas ciudadanías nacionales. Se crea así una ciudadanía supranacional, que congrega a las diversas ciudadanías estatales en un proyecto político común, produciéndose, como ha señalado Rosales, un proceso inverso al que vertebra y cohesionan los proyectos políticos nacionales cuyo fundamento es la identidad colectiva. Ahora, por el contrario, el proyecto político es el que crea *ex novo*, desde la remota influencia de un acervo cultural común, esa identidad basada justamente en la convención: "*El proyecto, con pretensión de legitimidad, genera una adhesión política o, como se ha mantenido en contextos análogos, una adhesión constitucional (pues la ciudadanía se sitúa en el nivel de los principios de un orden político). A su vez, esa adhesión contribuye a consolidar la identidad creada*"<sup>21</sup>.

Importa subrayar, por ende, que la identidad se constituye en la clave de un proceso cuyas bases democráticas han sido hasta ahora débiles y cuyo futuro demanda un esfuerzo por potenciar mecanismos legitimadores de instituciones y normas comunitarias. La ciudadanía europea alumbra una vía de dos sentidos: *a)* por un lado, recurriendo a la legitimación democrática para fortalecer las instituciones comunitarias y la construcción europea (la democracia fortalece el proceso de construcción europea); *b)* por otro, potenciando la democracia y la creación de espacios globales de ciudadanía (el proceso de construcción europea fortalece la democracia).

De lo anteriormente apuntado se desprende que el déficit democrático que durante tanto tiempo ha afectado al proceso de construcción europea ha sido parcialmente subsanado por las sucesivas reformas del Tratado constitutivo. Asistimos, en la hora presente, a una politización acelerada de la Comunidad Europea, cuya cohesión interna se ha basado durante décadas sobre objetivos exclusivamente económicos que apuntaban hacia la plena consecución del mercado único. Esa tendencia hacia la consolidación, con carácter prioritario y casi exclusivo, de la integración

---

intereses comunes de los Estados-nación participantes (Cfr. Castells, M., *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. 3: *Fin de milenio*, 1ª reimpr., Alianza, Madrid, 1999, pp. 343-367).

<sup>21</sup> Rosales, J.M<sup>a</sup>., "Ciudadanía en la Unión Europea: un proyecto de cosmopolitismo cívico", en Rubio Carracedo, J., Rosales, J.M<sup>a</sup>. y Toscano Méndez, M., *Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos*, Trotta, Madrid, 2000, p. 62. Sobre la relación entre las nociones de ciudadanía europea y nacionalidad europea puede verse Nair, S., "Una noción incierta: la ciudadanía europea", en Nair, S. y De Lucas, J., *El desplazamiento en el mundo*, cit., pp. 209-219.

económica en detrimento de la dimensión política ha sufrido un brusco cambio de rumbo en los últimos años, cuyo punto de inflexión puede situarse en el Acta Única Europea de 1986. Desde entonces, se ha reforzado la tendencia hacia la integración política, con hitos decisivos en los Tratados de Maastricht (1992), Amsterdam (1997) y Niza (2000). A pesar de todo, el proceso de construcción política europea sigue precisando un fortalecimiento de los procesos democráticos que refuerce la identidad política europea y dote de dosis crecientes de aceptación y legitimidad a sus instituciones. Para ilustrar las carencias de las que siguen adoleciendo los procesos decisorios a nivel europeo, Beck nos propone un incitante ejercicio de imaginación no exento de mordacidad e ironía: ¿imaginan qué ocurriría si la Unión Europea solicitara su ingreso en la Unión Europea? Les despejamos la incógnita de inmediato. No duden que su petición sería denegada. ¿La razón? Muy sencilla: la Unión Europea no cumple los requisitos de legitimación democrática establecidos para el ingreso, porque los órganos comunitarios toman las decisiones al margen de esas exigencias y los Estados miembros se limitan a ejecutarlas<sup>22</sup>. El futuro de la democracia pasa por la creación de marcos supranacionales; el futuro de la Unión Europea requiere la revitalización democrática.

Este análisis sería incompleto si omitiéramos la referencia a un fenómeno que afecta al carácter cosmopolita del proceso de integración europea y que cuestiona seriamente la viabilidad del mismo. El establecimiento de amplios contingentes de población inmigrante en Europa crea disfunciones y plantea serios interrogantes sobre el futuro de la ciudadanía europea. No se trata de una preocupación gratuita inspirada por vanas tribulaciones. Los datos revelan que, efectivamente, estamos ante una situación nueva por su configuración y características, no sólo porque se ha invertido la tendencia migratoria imperante en otras épocas (del Norte hacia el Sur), sino también porque se trata de migraciones estables y heterogéneas, lo cual significa básicamente dos cosas: *a*) en primer lugar, que no nos estamos refiriendo a una transferencia temporal de mano de obra, sino que nos enfrentamos a un desplazamiento de poblaciones con carácter duradero. Se trata, como puede percibirse, de un desplazamiento que está modificando profundamente la estructura social de los países receptores; *b*) en segundo lugar, que la extracción social de los inmigrantes es también diversa. Ya no emigran solamente las masas de desposeídos, los parias, los desheredados, los refugiados. Ahora

---

<sup>22</sup> Beck, U., *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*, Paidós, Barcelona, 2000, pp. 186-187.

vienen también en tropel inmigrantes "*de cuello blanco*", multitudes de técnicos, de profesionales liberales, fascinadas por la abundancia y el bienestar de los países más desarrollados<sup>23</sup>. Así, en 1992 residía en Europa occidental una población inmigrante de aproximadamente 10,4 millones de personas (de los cuales el 41% residía en Alemania, el 22% en Francia, el 11% en el Reino Unido y el 26% en el resto). De esa cantidad, unos cuatro millones procedían del Magreb, cifra que desde entonces se ha incrementado notablemente y la población extranjera total (incluyendo a residentes legales, inmigrantes ilegales y refugiados en demanda de asilo) podría alcanzar, según algunas estimaciones, los 13 millones de personas<sup>24</sup>. En los últimos años, sin embargo, parecen haberse estabilizado los flujos migratorios hacia el continente europeo, fenómeno cuyo origen guarda relación directa con la política de cierre de fronteras que han adoptado los países occidentales, en muchos casos de forma colectiva a través de los Acuerdos de Schengen<sup>25</sup>.

En la indagación de las causas de estos fenómenos migratorios, Naïr atisba tres claves explicativas fundamentales: a) en primer lugar, los efectos de la mundialización de la economía, que trae consigo una mundialización de las estructuras de población; eso no significa, ni mucho menos, que los países de destino sean receptivos a las presiones de los flujos migratorios, antes bien, reaccionan con complejas medidas restrictivas que van desde los cupos de inmigración hasta la limitación drástica del derecho de asilo; b) en segundo lugar, en los países del Tercer mundo se ha experimentado un receso en la oferta de trabajo, pues sus mercados laborales suelen ser especializados, orientados fundamentalmente a la exportación y escasamente generadores de empleo. Sobre este substrato original han actuado con inimaginable dureza las políticas de ajuste estructural impuestas por el F.M.I. y el B.M. que, so

---

<sup>23</sup> Cfr. Naïr, S., "El desplazamiento del mundo", en Naïr, S. y De Lucas, J., *El desplazamiento en el mundo. Inmigración y temáticas de identidad*, cit., pp. 19-33.

<sup>24</sup> Cfr. Rosales, J.M.<sup>a</sup>., "Ciudadanía en la Unión Europea: un proyecto de cosmopolitismo cívico", cit., pp. 64-65.

<sup>25</sup> Así por ejemplo, los informes de la OCDE revelan que a partir de 1992 se ha producido una estabilización de los flujos migratorios desde los países del Tercer mundo hacia los países más desarrollados. En el caso de Alemania, las entradas de inmigrantes volvieron a colocarse en 1993 por debajo del millón de personas (990.000 entradas, de las cuales 320.000 accedieron en ejercicio del derecho de asilo). Si se tiene en cuenta la emigración desde el país germano (710.000 personas), la inmigración neta quedó reducida a 280.000 entradas (Cfr. Naïr, S., "El desplazamiento en el mundo", cit., p. 23-24). Estos datos no hacen sino confirmar la fortificación de Europa a la que innumerables veces se han referido tantos autores para reflejar con ello el recurso a métodos expeditivos y a medidas restrictivas, una Europa cerrada, atrincherada frente a las acometidas de los desheredados (cfr., por ejemplo, las obras de De Lucas, J., *Europa: ¿convivir con la diferencia?*, Tecnos, Madrid, 1992; y *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*, cit.). Queda por saber, sin

pretexto de la reducción del déficit presupuestario y de la nivelación de la balanza de pagos, ha tenido un efecto perverso y corrosivo sobre la masa laboral activa que se ha visto drásticamente reducida; c) Por último, es obligado mencionar el efecto homogenizador de la expansión cultural del *way of life* occidental en las capas medias de los países del Sur que despliega una atracción irresistible hacia los países desarrollados. Para sectores cada vez más amplios de población las expectativas del modelo cultural occidental resultan insatisfechas ya que en su país no pueden gozar de las virtualidades reales del sistema liberal-capitalista, lo cual hace que la emigración se contemple como la única salida posible frente a la frustración de expectativas<sup>26</sup>.

Sea como fuere, el volumen creciente de población procedente de terceros países no miembros de la Unión suscita una serie de problemas que trasluce situaciones contradictorias. Y es que a pesar de que la ciudadanía europea se caracteriza por su alcance supranacional, su aliento global y su esfuerzo integrador, no consigue escapar, sin embargo, a la paradoja de la fragmentación, cuya repercusión en este ámbito resulta particularmente perniciosa. Al vincularse la ciudadanía europea a la condición de nacional de alguno de los países miembros y al quedar la legislación sobre esta materia bajo la competencia exclusiva de los Estados nacionales sin que se contemple la promulgación de una normativa que unifique criterios, la condición de ciudadano europeo queda inmersa en la misma problemática que plantea al *status* de ciudadano nacional la afluencia masiva de inmigrantes y el aumento imparable de una población de "*disminuidos cívicos*". No se trata simplemente de que el problema se reproduzca a nivel geográfico mayor, en instancias de poder supranacionales, sino que, en este caso, la cuestión se agrava y adquiere también perfiles propios, puesto que la existencia de diferentes regulaciones jurídicas para la adquisición de la nacionalidad a nivel interno de cada Estado, provoca severas disfunciones ya que las condiciones de acceso a la ciudadanía europea varían de un país a otro.

Merced a la heterogeneidad normativa, el acceso a los derechos de ciudadano se distribuye de forma desigual entre los habitantes de los Estados miembros de la Unión. Esta situación lesiona gravemente las expectativas de las masas de inmigrantes que trabajan en el espacio comunitario, cuyas facultades políticas quedan drásticamente limitadas al nivel de representación y participación en las instancias políticas

---

embargo, cuál es el grado de porosidad del cemento (Cfr. Beck, U., *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*, cit., p. 146).

<sup>26</sup> Cfr. Nair, S., y De Lucas, J., *El desplazamiento en el mundo*, cit., pp. 26-28.

comunitarias. De este modo, la globalización de la política sobre débiles bases sociales se traduce en fragmentación y exclusión. La ciudadanía europea presenta perfiles extraordinariamente problemáticos que la empujan hacia el precipicio de las tribulaciones y los dilemas pues levanta suspicacias, reticencias, recelos y temores ya que, como advierte Rosales, la cuestión de la ciudadanía, en lugar de apaciguar el debate sobre el futuro de la Unión Europea, ha conseguido reabrirlo, sin que parezca que pueda ser ya adormecido de nuevo, poniendo de relieve problemas de desarrollo cívico aparejados al proceso de construcción europea<sup>27</sup>. En particular, la tensión entre pertenencia y exclusión que afecta a la ciudadanía europea permite augurar una travesía borrascosa y turbulenta, pues no parece que los problemas que se generan puedan disiparse proyectando las soluciones establecidas en el marco de las legislaciones nacionales. En este sentido, suscribimos sin reservas las palabras de Ulrich Beck, para quien la definición de lo extranjero en el seno de la Unión Europea es una cuestión candente, que demanda una solución sin demora; de ella depende la definición de la propia identidad política europea. En mi opinión, Europa tiene ante sí un desafío que no puede eludir: conciliar la atribución de los derechos cívicos y el alcance universalista de los principios que informan su identidad<sup>28</sup>.

La ciudadanía europea no puede cimentarse sobre la exclusión: el recurso a una política restrictiva en el acceso a los derechos puede crear, efectivamente, la tantas veces denostada "*Europa de dos velocidades*", sólo que en un sentido bien distinto al que hasta ahora se le ha venido otorgando a esa expresión: la Europa de los ciudadanos y de los no-ciudadanos; la Europa que privilegia y discrimina con tratamientos jurídicos injustificadamente diferenciados que se traducen en una merma de derechos al condicionar el acceso a los mismos a los nacionales de los Estados. La Unión Europea está afectada por lo que De Lucas ha denominado "*síndrome de Atenas*", esto es, la reducción del pluralismo a partir de un modelo democrático basado sobre dos pilares inaceptables: la existencia de bárbaros e ilotas. Los presupuestos de esa exclusión son: 1º) La confusión entre pertenencia y ciudadanía, que permite excluir a los extranjeros de la titularidad de ciertos derechos. La solución que durante largo tiempo adoptó el

---

<sup>27</sup> Cfr. Rosales, J.Mª., "Ciudadanía en la Unión Europea: un proyecto de cosmopolitismo cívico", cit., pp.66-67.

<sup>28</sup> "Se impone ablandar las fronteras de los Estados nacionales...La Europa de los ciudadanos irá siendo realidad en la medida en que, en el interior de los distintos Estados miembros, vayan desapareciendo las definiciones excluyentes del extranjero y los antiguos extranjeros se entiendan y comporten como iguales, es decir, como europeos, y se orienten y organicen mediante iniciativas y redes (sub)políticas más allá de las fronteras" (Cfr. Beck, U., *Un nuevo mundo feliz*, cit., pp.147-149).

formalismo jurídico consistía, simplemente, en negar el problema: no hay exclusión porque por definición los extranjeros no pueden entrar en el reparto. Y es que, como ha apuntado Zolo<sup>29</sup>, la dialéctica ciudadano/extranjero se rompe en pedazos hoy ante el desafío de los flujos migratorios, provocando con ello una triple quiebra en tres niveles sociales diferentes: a) los elementos de la constitución prepolítica de la ciudadanía; b) los procesos sociológicos de formación de las identidades colectivas; c) las estructuras mismas del Estado de Derecho; 2º) La exclusión que sufren los infraciudadanos, los nuevos esclavos a los que se les niega el acceso a la distribución de bienes por la hegemonía de alguno de los principios elegidos para la adjudicación: el mercado, el mérito, la necesidad (sus componentes conforman una nueva subclase social: el "cuarto" mundo, el *Sur del Norte*)<sup>30</sup>.

## V. El reto de la universalidad: algunas propuestas

La recepción masiva de inmigrantes en muchas de nuestras sociedades está planteando no pocos interrogantes sobre la adecuación de ese viejo esquema de atribución de derechos a los potenciales participantes en la comunidad política que descansa sobre la identificación plena entre nacionalidad y ciudadanía. La incorporación al proceso político se hace depender, de esta forma, de la previa adquisición de la nacionalidad. De modo que el reconocimiento de derechos de ciudadanía queda condicionado por una legislación rígida cuya regulación selectiva excluye sin más de la participación política a sectores enteros de la población de un país. La ciudadanía se convierte, entonces, en elemento discriminador, una especie de *estamento* privilegiado que introduce gruesas disfuncionalidades en los procesos de atribución de derechos y en la participación y representación democráticas.

De esta suerte, lo que inicialmente se concibió como una categoría destinada a la abolición de diferencias estamentales en la sociedades modernas, actúa hoy como elemento diferenciador frente a masas cada vez más ingentes de población que se ven privadas de los derechos inherentes a la condición ciudadano; y con ello, la ciudadanía se convierte gradualmente en un *estamento* privilegiado, frente a las caterva de

---

<sup>29</sup> Zolo, D., *La cittadinanza. Appartenance, identità, diritti*, Laterza, Bari, 1994, pp. 39 ss. (cit. por De Lucas, J., "El futuro de la ciudadanía en la UE: ¿Es posible hablar de ciudadanía multicultural?", en Martín Díaz, E. y De la Oña, S. (eds.), *Repensando la ciudadanía*, cit., p. 52).

desposeídos, marginados y excluidos cuya presencia en nuestras sociedades adquiere proporciones cada vez mayores: hoy como ayer un nuevo ejército de "bárbaros"<sup>31</sup> invade las fronteras del mundo civilizado, al igual que ocurrió en el imperio romano en el que el status de *cives* era un privilegio al cual sólo podían acceder las clases más altas de la sociedad. Los excluidos invaden las sociedades de los países ricos, un tropel de marginados cuya sola presencia nos incomoda y que convierte a nuestras sociedades en un polvorín, pronto para estallar a poco que la pólvora prenda. Y es que esa segmentación social no es precisamente gratis; de ella se derivan, como ha advertido Habermas, al menos tres consecuencias: *a)* en primer lugar, su existencia genera tensiones sociales que se traducen en revueltas puramente autodestructivas; *b)* en segundo lugar, la miseria y la desprotección social que les aflige es un problema global pues no puede ser objeto de delimitaciones locales; *c)* por último, la propagación de este fenómeno erosiona seriamente los cimientos morales de la sociedad que queda profundamente diezmada en su núcleo universalista<sup>32</sup>. Hay que romper pues, como dice De Lucas, el "*círculo cerrado de la ciudadanía entendida como fortaleza*" y abrir paso a un nuevo sujeto social que pugna por el reconocimiento de sus derechos. La barrera entre los derechos del hombre y del ciudadano es el penúltimo obstáculo al que se enfrenta el viejo ideal emancipador de los derechos humanos<sup>33</sup>.

Esa división cada vez más acusada e inquietante entre ciudadanos y no-ciudadanos, entre quienes ostentan la titularidad plena de los derechos con el *status* de ciudadanía activa y quienes se ven privados de los derechos de participación, introduce un elemento de fractura en la población de los Estados en los que proliferan, merced a una más que discutible ecuación nacionalidad=ciudadanía, muchedumbres de "*discapacitados cívicos*", desposeídos no sólo de derechos de contenido económico, social o cultural, sino lo que es más grave, de la esperanza de que su voz sea oída a través de los cauces ordinarios de la participación democrática. Nadie nos podrá negar que esta situación es, francamente, inquietante, y que la disfunción que introduce en la legitimación del sistema político crece proporcionalmente a medida que aumenta el

---

<sup>30</sup> De Lucas, J., "El futuro de la ciudadanía en la UE: ¿Es posible hablar de ciudadanía multicultural?", cit., pp. 49 ss.

<sup>31</sup> En nuestra época el bárbaro es el inmigrante subsahariano, el moro, aquel cuya tradición cultural resulta difícil de incardinar en nuestros propios esquemas culturales, alguien a quien se discrimina a la vez que se le teme. La identidad del otro es rechazada a medida que nuestra identidad se difumina, de modo que la marginación guarda una relación directa con un fenómeno de crisis de identidad (Cfr. Sorman, G., *Esperando a los bárbaros*, Seix-Barral, Barcelona, 1993).

<sup>32</sup> Cfr. Habermas, J., *Más allá del Estado nacional*, Trotta, Madrid, 1997, p. 184.

volumen de esa subclase de marginados, "*discapitados cívicos*", privados de los derechos de ciudadanía. No parece que esta situación pueda solucionarse fácilmente pero lo que sí parece claro es que para que se solucione un problema es preciso, en primer lugar, que se tenga consciencia de su existencia y de su gravedad. En esta sede resulta alarmante el renacimiento del sentimiento nacionalista que abunda en las raíces de la exclusión y el extrañamiento, la identidad construida por oposición refuerza las expresiones tribales de sentimientos y orgullos falsamente racionales; en el concierto de los Estados, subrayan Cohn-Bendit y Schmid, la nación crea más problemas de los que soluciona: el ascenso de los partidos populistas asentados sobre un vano orgullo de pureza nacional despierta la sospecha de que la idea de una república abierta se quede, justamente, en eso, una idea tristemente irrealizada<sup>34</sup>.

No podemos sin embargo resignarnos a que la exclusión gane el pulso a la batalla por la dignidad y la democracia. En ese sentido, las propuestas de *lege ferenda* deben avanzar hacia la superación de esta indeseable y hasta ahora desconocida "*sociedad estamental*". ¿Cómo? Eso es algo a lo que se habrá de dar cumplida respuesta mediante un debate sin interferencias ni prejuicios, pero me voy a permitir apuntar algunas sugerencias que, a lo mejor, pudieran resultar de utilidad. En primer lugar, es necesario flexibilizar los criterios para la adquisición de la nacionalidad. No existen razones para negar el ejercicio pleno del *status* de ciudadanía activa a personas que forman parte de esa comunidad desde hace décadas y que dominan la lengua del país. En este sentido, el *ius sanguinis* como criterio exclusivo de atribución de la nacionalidad debe ser desterrado de las legislaciones sobre la materia, pues restringe el acceso a la condición de nacional a los descendientes de oriundos de la comunidad receptora. En su lugar, el *ius soli* debe convertirse en el criterio básico para la atribución de la nacionalidad pues no mide a las personas por su origen, sino por lo que han hecho de sí mismas: "*Como hijo de las corrientes más humanas de la Ilustración, el ius soli - al concentrarse en el puro hecho de la presencia- encierra además una gran carga de optimismo antropológico, ya que parte de la capacidad fundamental e ilimitada de integración de las sociedades abiertas, y confía en que los valores y las normas de esa sociedad son tan atractivos que, a corto o largo plazo, a todos los presentes les*

---

<sup>33</sup> De Lucas, J., "La globalización no significa universalidad de los derechos humanos. (En el 50 aniversario de la Declaración del 48)", *Jueces para la Democracia*, 32, julio, 1998, p. 6.

<sup>34</sup> Cohn-Bendit, D. y Schmid, T., *Ciudadanos de Babel...*, cit., pp. 160-161.

*resultarán vinculantes y dignos de imitar*"<sup>35</sup>. Sin dejarnos llevar por un optimismo desmesurado hemos de reconocer que es posible que este fenómeno de absorción o de asimilación cultural gradual no se produzca. Sería una actitud desmedidamente ingenua confiar en alguna suerte de inevitabilidad histórica que actuara irremisiblemente en los procesos de identificación cultural, pero a pesar de ello estamos en condiciones de sostener que el mantenimiento del *ius sanguinis* no resuelve problemas sino que los crea o los agudiza. La integración social y la construcción democrática requieren la abolición de estrategias legales excluyentes y exclusivistas. En relación con ello, compartimos el criterio expuesto por Cohn-Bendit y Schmid cuando reivindican la admisión de la doble nacionalidad: la adquisición de una nacionalidad nueva no tiene por qué significar una ruptura total con el pasado del individuo a quien se le concede que se ve abocado a la negación traumática de sus orígenes y de su *bagage* cultural. La integración no puede significar mimetismo, la identificación no se debe confundir con la renuncia.

En segundo lugar, la articulación del *status* de ciudadanía activa en las sociedades multiculturales receptoras masivas de inmigración no puede descansar ya de forma exclusiva sobre la identificación entre nacional y ciudadano. Como ha notado Agnes Heller, la distinción conceptual entre *ciudadanía* y *nacionalidad*, o entre *civilización* y *cultura* comporta la aceptación del pluralismo a partir de una igualdad nuclear y el respeto de unas reglas imprescindibles y básicas para las relaciones humanas en una sociedad determinada<sup>36</sup>. Quiero decir con ello que el centro de imputación de los derechos cívicos no puede quedar indisociablemente unido a la condición de nacional, máxime cuando la legislación que regula la adquisición de la nacionalidad es extraordinariamente restrictiva. Compartimos aquí la autorizada opinión del profesor Remiro Brotóns para quien "*la adquisición de nacionalidad del país receptor puede proponerse, no imponerse, y aun sin ella el inmigrante extranjero legal no ha de ser discriminado por su condición y puede aspirar incluso no sólo a derechos civiles y sociales, sino también políticos*"<sup>37</sup>. Parece conveniente explorar nuevas vías

---

<sup>35</sup> Este aspecto ha sido tratado por Cohn-Bendit, D. y Schmid, T. en *Ciudadanos de Babel* (cit., pp. 161 ss.), cuyos planteamientos seguimos en este punto. La cita procede de la p. 162.

<sup>36</sup> Heller, A., "Diez tesis sobre la inmigración", Diario El País, 30 de mayo de 1992, p. 14 (cit. por Remiro Brotóns, A., "Unión Europea: ¿sólo cabezas rapadas frente a inmigrantes bravos?", en Lamo de Espinosa, E. (ed.), *Culturas, Estados, ciudadanos. Una aproximación al multiculturalismo en Europa*, cit, p. 186.

<sup>37</sup> Remiro Brotóns, A., "Unión Europea: ¿sólo cabezas rapadas frente a inmigrantes bravos?", cit., ibidem. En otro lugar, el autor cita algunos ejemplos: así, los extranjeros residentes fueron admitidos a participar en elecciones locales en países como Dinamarca (1981), Holanda e Irlanda (1983). En Gran Bretaña ese derecho es reconocido a los nacionales de países miembros de la Commonwealth y en Portugal a los de países de lengua portuguesa. Por último, y a partir de 1986, en Bélgica, en algunos länder alemanes y en

para la atribución de derechos de participación, vías que permitan desligar esa vinculación hasta ahora necesaria entre ciudadanía y nacionalidad.

Por último, es necesario ampliar el horizonte de la participación política incorporando cauces nuevos en los procesos de toma de decisiones, y es posible que en esas nuevas expresiones de la participación democrática tengan cabida los excluidos de los procesos de formación de la voluntad colectiva. Son múltiples las razones que abonan la idea de que los derechos de participación deben quedar vinculados a algún tipo de compromiso con la comunidad política en la que se pretende participar. Estas razones, qué duda cabe, son poderosas, pero también lo son aquellas que avalan la idea de que la convivencia pacífica no puede cimentarse sobre el desconocimiento sistemático de la voluntad de esos "otros" que conviven con nosotros pero cuya voz debe ser acallada. Esto, aunque fuera solamente por argumentos de carácter prudencial, no puede mantenerse. Sabemos de sobra que no hay paz que se pueda construir sobre la negación, que no puede haber convivencia pacífica allí donde el diálogo es suplantado por un silencio forzado. Pero hay, también, principios que deben considerarse, entre los cuales la dignidad de cada ser humano individualmente considerado ocupa un lugar principal y, desde este punto de vista, la privación de derechos de participación a esa masa ingente de "*discapacitados cívicos*" constituye una actitud éticamente reprochable.

En este sentido, la aportación de Stephen Castles, a partir de la experiencia australiana, de una ciudadanía multicultural podría abrir nuevas en el debate político contemporáneo. Se trata de establecer mecanismos de integración que permitan una unidad en la diferencia, preservando la igualdad de derechos de los ciudadanos; una ciudadanía integral para todos (inmigrados, aborígenes, homosexuales, mujeres...) que permita percibir la igualdad pero también la diferencia; esto es, que sin prescindir de la consideración de los individuos como sujetos de derechos iguales, admita también su consideración como sujetos de deseos y necesidades diferentes en cuanto miembros de grupos con características específicas. Un planteamiento de esta naturaleza permitiría solucionar las tensiones entre la igualdad formal y las diferencias y desigualdades reales, a través de dos tipos de mecanismos: *a*) aquellos que están destinados a asegurar la participación de los grupos desfavorecidos en el proceso de toma de decisiones; y *b*)

---

ayuntamientos franceses, se han constituido consejos consultivos comunales de inmigrantes (Remiro Brotóns, op. cit., p. 189).

políticas específicas destinadas a localizar las necesidades y deseos que se manifiestan<sup>38</sup>.

En esta época de avalancha la ciudadanía precisa adquirir nuevos contornos si no queremos que termine siendo una categoría excluyente e insolidaria, cuya fractura alcance, finalmente, a las bases de la democracia. En otras palabras: frente a la exclusión que constriñe, que quebranta y que cercena, la ciudadanía a la que debemos aspirar tiene que erigirse en concepto liberador y dinámico que promueva la integración, la cooperación y la solidaridad; una ciudadanía que aglutine y que concentre sin suprimir, sin aniquilar, sin ignorar. Por eso, creemos que el maridaje entre ciudadanía y nacionalidad debe ser revisado y apostamos por una ciudadanía incluyente, que incorpore cauces activos de participación para todos; una ciudadanía incluyente que redimensione el aliento universalista que la generó y que supere las discriminaciones humillantes y repulsivas de esa infeliz identificación de los derechos políticos con la nacionalidad.

Por todo ello, parece que uno de los retos principales de las democracias contemporáneas consiste precisamente en la articulación de nuevas fórmulas de participación política que abran cauce a las demandas de los "sin voz" y que propicien la integración cívica de esos contingentes masivos de excluidos. Se trata, en definitiva, de recuperar la dimensión paritaria y niveladora del concepto de ciudadanía, socavando los cimientos de esa nueva forma de sociedad estamental emergente mediante fórmulas que propicien la participación, la integración y la implicación de todos los miembros de la comunidad. Hora es ya de hacer de la democracia un proyecto común, superando los "privilegios" de una ciudadanía excluyente cuya identidad se construye precisamente por oposición al "otro" que nos es próximo. Y ahora sí, con carácter conclusivo, podemos volver nuestra mirada a la teoría del discurso habermasiana que el excelso filósofo germano proyecta en el análisis sobre el derecho y el Estado democrático de Derecho en *Facticidad y Validez*. Para el heredero de la Escuela de Frankfurt hay dos conceptos básicos, a saber: los derechos del hombre y la soberanía popular, que han venido determinando la autocomprensión normativa de los Estados de Derecho hasta hoy. Esta imbricación conceptual refleja la tensión entre facticidad y validez inherente

---

<sup>38</sup> Cit. por Martiniello, M., "Inmigración y construcción europea: ¿hacia una ciudadanía multicultural de la Unión Europea?", en Lamo de Espinosa, E. (ed.), *Culturas, Estados, ciudadanos. Una aproximación al multiculturalismo en Europa*, cit, pp. 237-238. La propuesta de Castles puede precisar de matizaciones y, sin duda, las requiere, pero es, a pesar de todo, una interesante aportación. Creemos sinceramente que el futuro de la ciudadanía democrática exige esfuerzos integradores de este tenor, siempre que la dinámica diferencial no destile un tratamiento discriminatorio en el reconocimiento y en la distribución de los derechos.

al derecho mismo; en otras palabras, entre la positividad del derecho y la legitimidad que ese derecho reclama para sí. Pues bien, en términos de teoría del discurso, la legitimidad del orden jurídico dimana esencialmente de tres *status* fundamentales, sin los cuales no puede haber interlocutores porque es el propio diálogo, la posibilidad de argumentar discursivamente en condiciones de no interferencia, el que queda obstruido. Y cuando hablamos de la obstrucción del discurso estamos hablando en suma de la obstrucción de la legitimidad. El reconocimiento del *status* de persona jurídica presupone tres categorías de derechos: *a*) en primer lugar, los derechos que resultan del derecho al mayor grado de libertades subjetivas de acción, los cuales exigen, a su vez, como correlatos necesarios a las otras categorías que mencionamos a continuación; *b*) los derechos que resultan del *status* de miembro de la asociación voluntaria que es la comunidad jurídica; *c*) y finalmente, los derechos que resultan de la accionabilidad de los derechos y de la protección de los derechos individuales<sup>39</sup>. La realización plena de esa comunidad de diálogo exige la ausencia de discriminaciones que interfieran la comunicación libre. El logro de la racionalidad comunicativa presupone, obviamente, comunicación. Con arreglo a ello, la privación del *status de miembros de la asociación* a quienes son partícipes directos de las necesidades, inquietudes, esfuerzos, y aspiraciones colectivas de la comunidad vuelve a tensar la relación dialéctica entre facticidad y validez, entre la positividad del sistema jurídico y la legitimidad que lo constituye y le da soporte.

---

<sup>39</sup> Habermas, J., *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998, pp. 160 y 187-189.