

PRESENTACIÓN

José Martínez de Pisón y Joaquín Giró

I

Este libro recoge las ponencias que se expusieron y discutieron en las Jornadas sobre “Inmigración y Ciudadanía Europea” celebradas en la Universidad de La Rioja los días 24 y 25 de octubre de 2002 y organizadas por los profesores José Martínez de Pisón, del Departamento de Derecho, y Joaquín Giró, de la Unidad Predepartamental de Ciencias Sociales del Trabajo¹. Estas Jornadas son fruto de las inquietudes de un grupo de investigadores² de la Universidad de La Rioja y han contado con el apoyo financiero de la convocatoria para la realización de actividades de celebración del X Aniversario de esta Universidad. La verdad es que los organizadores quedamos gratamente sorprendidos por el interés suscitado por las Jornadas que se plasmó tanto en el elevado número de inscripciones como en el nivel de asistencia a las sesiones (una media del 74% de los más de doscientos inscritos, en su mayoría estudiantes, pero con una nutrida presencia de inmigrantes, trabajadores sociales y miembros de sus asociaciones).

El objetivo de las Jornadas era realizar una reflexión sobre uno de los fenómenos más recurrentes en el actual debate público en las democracias y en los foros internacionales: la inmigración y su repercusión en las instituciones jurídico-políticas, en especial, sobre la ciudadanía. No es la primera vez que profesores

1. Al conjunto de ponencias presentadas en las Jornadas se añade el texto del prof. Javier de Lucas que también estaba invitado, pero que, a última hora, no pudo acudir. En este sentido, agradecemos a la dirección de la Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja (*REDUR*, www.unirioja.es/redur), así como al mismo autor, la amabilidad por permitir la publicación de dicha ponencia.

2. La publicación de este libro se enmarca en la actividad investigadora propiciada por el proyecto concedido por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (BX2000-0985-C02-01) y por las ayudas a la investigación de la Comunidad de La Rioja (ACPI 2001/01).

del Departamento de Derecho y de Ciencias Sociales del Trabajo colaboran en temas que son comunes. Con motivo de la implantación de la titulación de Trabajo Social en el seno la Universidad de La Rioja, ya se organizó en la primavera del 2001 un seminario sobre inmigración en el que los protagonistas fueron, sobre todo, los propios inmigrantes y sus asociaciones. Buscando un equilibrio siempre necesario, en esta ocasión, se trataba de dejar hablar a profesores e investigadores y que expusiesen sus reflexiones y conclusiones.

Como afirma uno de los autores, la inmigración está presente, a través de noticias, de sucesos o de iniciativas jurídicas o políticas, en la vida pública de la sociedad española, y su presencia es “el zumbido, la mosca que no deja de inquietarnos” (García Inda). Lo cierto es que la repercusión del fenómeno migratorio va más allá de la mera noticia o de las imágenes, muchas veces terroríficas, de los sufrimientos de quienes pretenden llegar a las costas españolas. Debe tenerse presente que el auge de los flujos migratorios en las últimas décadas del siglo XX altera tanto la sociedad de origen, como la estructura de la sociedad receptora. En realidad, los españoles, ahora sentados en la cómoda poltrona de uno de los centros de la economía global, asistimos atónitos al cambio en los movimientos migratorios que nos ha convertido en receptores de esos flujos. Y la respuesta social, jurídica y política ante la nueva realidad no deja de ser sorprendente en quienes aún debían tener en la retina la imagen de sus hijos emigrando (como, por ejemplo, la foto³ central del cartel de estas jornadas, unos niños de mirada triste y perdida, sentados en una maleta en el puerto de La Coruña tras perder el barco que les iba a llevar al nuevo El Dorado, año 1960).

Ciertamente, la respuesta de la sociedad española ha sido en algunos casos preocupante, pues ha focalizado en el extranjero y en el inmigrante buena parte de sus problemas o de su situación “más o menos” desgraciada. Dicho de otra forma, en un contexto social cada vez más problemático, debido al proceso de dualización de la sociedad, de la precarización en el empleo, del desmantelamiento de los servicios sociales y asistenciales, del deterioro de la malla social que protegía al individuo de sus contingencias vitales, el remedio ha sido culpabilizar y demonizar al extranjero de todos los males. En esta estigmatización, por supuesto, no están exentos de responsabilidad los poderes públicos que, a través de una retórica nada simbólica y de medidas legales y policiales, señalan al inmigrante como delincuente, gorrón, ilegal, etc.

Por eso, nos ha parecido que, como profesores universitarios preocupados por el devenir y por la aparición de nuevas realidades sociales, era nuestra obligación un análisis pausado y serio de los diferentes perfiles del fenómeno de la inmigración.

3. Niños inmigrantes tras perder el barco. Puerto de La Coruña, 1960. Fotógrafo Alberto Martí

II

Son numerosas las cuestiones que atraviesan el fenómeno de la inmigración, como lo son también los enfoques desde los que pueden analizarse. En las páginas que siguen, hemos estructurado alguna de estas cuestiones en dos bloques temáticos. En realidad, puede muy bien afirmarse que las intervenciones tocan especialmente, entre otros, cinco problemas: 1.- causas y naturaleza de la actual oleada migratoria; 2.- el debate sobre los modelos de gestión de la inmigración; 3.- el debate sobre la relación entre inmigración y multiculturalismo; 4.- la relación entre inmigración y democracia; y 5.- finalmente, la relación entre inmigración y las nuevas formulaciones del concepto de ciudadanía.

1.- La teoría social sigue insistiendo en que la causa principal de la actual oleada migratoria responde a motivos económicos. Y la teoría económica apunta que las migraciones son el resultado de una tendencia al equilibrio que existe entre los países con excedente de población y los que carecen del número suficiente para cubrir su mercado laboral. En realidad, igual que hay un mercado de capitales y otro de bienes, las migraciones son el resultado de la existencia de un mercado de trabajadores que promueve el desplazamiento de los países o zonas más pobres, pero más populosas, a los más ricos y menos poblados o, al menos, atractivos desde la perspectiva de encontrar un puesto de trabajo.

En la actualidad, las explicaciones sobre las migraciones y sobre la incidencia de la inmigración en determinados países parten de una perspectiva global. El actual proceso migratorio sólo puede ser comprensible a partir del análisis y del estudio de las repercusiones de la globalización. Esto es, de las repercusiones de la actual fase de expansión y de extensión del capitalismo global a todo el planeta en los flujos migratorios. Para alguno, y no precisamente representantes del pensamiento neoliberal, esta perspectiva permitiría explicar los movimientos de población desde que Europa diese el salto a América hasta la actualidad.

Lo cierto, no obstante, es que el actual proceso globalizador en la economía mundial incide directamente en la estructuración de los mercados y en su tendencia hacia la apertura, hacia la flexibilización y liberalización. En este sentido, la globalización parece, en principio, jugar a favor de un incremento de las migraciones en la medida que tiende a constituir mercados no compartimentados, ni estructurados en unidades nacionales. Tiende a constituir un único mercado mundial –o, mejor, diferentes mercados mundiales de acuerdo a sectores económicos, productos, etc.- dentro del cual el de los trabajadores sería un elemento fundamental. Pero, por otro lado, de acuerdo con el carácter dialéctico tantas veces puesto de manifiesto, la globalización muestra una clara tendencia a restringir un único mercado mundial de trabajadores que favorezca la inmigración. Mientras que se abre y se consolida un mercado de capitales y se avanza en el de bienes, se

cierran a cal y canto las fronteras a las personas. No se avanza, pues, en la estructuración de un mercado global de trabajo.

En todo caso, se impone una lectura laboral de la inmigración. Como indica en estas páginas el profesor J. de Lucas, se ha extendido la distinción entre “buen” y “mal” inmigrante dependiendo de que éste se adapte al mercado laboral. Los primeros son buenos por necesarios para el mercado formal de trabajo, son asimilables culturalmente, dóciles; los segundos son rechazables por no tener un nicho laboral, inasimilables, ser potencialmente delincuentes, etc. Una distinción que se supone científica, pero que es irreal y que, sin embargo, tiene una radical fuerza normativa y que estigmatiza al extranjero.

Pero, como nunca antes, la inmigración, en el contexto de la mundialización, responde a factores y condiciones bastante complejas. No es que las explicaciones económicas no sirvan para comprender la inmigración; es que hay explicaciones políticas y sociales que deben ser tenidas muy en cuenta. Y es que la situación de pobreza extrema que impulsa los flujos migratorios suele ir de la mano de un sistema político autoritario, de negación de libertades y derechos fundamentales, de persecuciones. Pero, lo más determinante es que hay en el planeta amplias zonas “inhóspitas”, inhabitables, y que esta inhabitabilidad es un poderoso motivo para desplazarse a otro lugar más cómodo, aunque ello suponga nuevas privaciones.

2.- El modelo de gestión de la inmigración y, en especial, la política de integración es una de las cuestiones centrales del actual debate y, asimismo, está bien presente en los escritos que aquí presentamos (Lucas, Giró, Martínez de Pisón, Zapata). En general, en estos escritos predomina una lectura negativa de los modelos de gestión vigente en la Unión Europea y, por derivación, en España. Estos autores tienen en común una opinión contraria a las políticas restrictivas, a la falta de alternativas de las medidas policiales, a la estigmatización jurídica del inmigrante, etc. Frente al modelo vigente, la política sobre inmigración debería girar en torno a una nueva visión de la ciudadanía y el reconocimiento y protección de los derechos fundamentales de los inmigrantes en tanto que personas.

Un capítulo especial está dedicado a la política de inmigración en la Unión Europea (Martín y Pérez de Nanclares) que es claramente ilustrativo de la estrategia seguida en este marco político. Sus conclusiones, no obstante, tras el Tratado de Ámsterdam y las reuniones de Laeken y Sevilla no son muy optimistas y destaca también el carácter restrictivo de la llamada inmigración deseable o legal y el establecimiento de límites al reconocimiento y disfrute de derechos fundamentales de los inmigrantes en el seno de la Unión.

De entre los autores del volumen, tan sólo M. Azurmendi parece disentir de esta lectura y pone de manifiesto la exigencia de que los extranjeros interiori-

cen los valores que inspiran la cultura de nuestras sociedades democráticas. Las democracias occidentales no se construyen en el aire, sino que confían su supervivencia y su cohesión en el sustrato de valores y en una cultura compartida. Eso quiere decir que los extranjeros, quienes posean una cultura diferente, deben aceptar y respetar esos valores comunes, y que en ello va la propia supervivencia de nuestras democracias. Según este autor, a fin de preservar y extender la cultura democrática de las sociedades liberales, es necesario seguir regulando restrictivamente la inmigración para sólo admitir aquellos modos de vida, aquellas formas identitarias, que sean pluralistas y tolerantes. Porque se trata de integrar *socialmente* a los inmigrantes y no sólo *políticamente*.

Sin duda, en el conjunto de los escritos, late una profunda preocupación sobre el efecto de las políticas restrictivas –las (no) políticas de inmigración, a las que se refiere Martínez de Pisón– en nuestras instituciones jurídico-políticas. En particular, por encima de la exigencia o no de aceptar los valores compartidos, preocupa el que se nieguen derechos y el que el Estado de Derecho deje de serlo para un sector de personas que viven en nuestras fronteras. No deja de ser un riesgo muy serio, a pesar de que tales medidas se justifiquen en los propios objetivos del Estado de Derecho.

3.- El debate sobre el multiculturalismo es uno de los más polarizados de la filosofía política desde que fuese iniciado por autores comunitaristas, como W. Kymlicka y otros. En estas páginas, se pueden contemplar las diferentes posiciones tan radicalmente encontradas. Por un lado, quienes consideran que el multiculturalismo es un modelo normativo que pervierte las bases pluralistas de nuestras sociedades (Azurmendi). En la línea de lo expuesto por el profesor italiano G. Sartori, los defensores de esta posición mantienen, en un tono apocalíptico que la deriva del pluralismo tradicional, basado en la tolerancia, hacia el reconocimiento del derecho a la diferencia y al multiculturalismo constituye el germen de auto-destrucción de la sociedad liberal. Por coherencia con esta tesis, no sólo pretenden desarbolar estos derechos y al multiculturalismo, sino también justificar una política restrictiva en la entrada de inmigrantes, así como un riguroso asimilacionismo cultural por el cual sólo deben ser admitidos los culturalmente similares en razón de la lengua, raza y religión.

Por el contrario, en el otro espectro del debate, los teóricos sociales ponen de manifiesto que el multiculturalismo no es un modelo social a implantar como respuesta a las nuevas realidades, sino que es un hecho social que se impone por encima de nuestras voluntades y en el que la inmigración, pero no sólo ella, ha cumplido un importante papel dinamizador. Precisamente, lo que hay que discutir y pensar es el modelo o política que permita gestionar este hecho social que se da como realidad inevitable e incontestable. Y, como piezas importantes de ese modelo, hay que discutir cómo tratar en condiciones de igualdad a la diversidad cultural, o cómo estructurar el espacio público para que esa discusión sea posible o cuál

les son los elementos de una política abierta inclusiva, etc. En este texto, esta postura parece defendida por autores como J. de Lucas, J. Martínez de Pisón o R. Zapata.

En todo caso, no se obvia que las dificultades y los problemas son muchos. Y que las posibilidades de estallidos sociales por una inadecuada gestión de la realidad multicultural debe estar bien presente en el debate público.

4.- Un elemento central en el debate sobre la inmigración es la discusión acerca de sus efectos sobre la democracia y sus instituciones. En el texto, la referencia a esta cuestión aparece expresamente en los artículos de M. Azurmendi y M. Fernández Enguita, aunque la preocupación sobre la repercusión del vigente modelo de gestión en el sistema democrático y el Estado de Derecho, en la ciudadanía y en la convivencia social está presente en todos los demás.

El presidente del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, M. Azurmendi, trata de la relación del origen de las democracias y el fenómeno migratorio. De acuerdo con su análisis, el substrato de la cultura democrática es la identidad ciudadana, entendida como un conjunto de representaciones simbólicas acerca de la justicia, la igualdad, la autoridad, que en nuestro imaginario social se representan como emociones, deseos y creencias compartidas por el conjunto de los ciudadanos. El fundamento de esta identidad reside en lo que llama *civilidad democrática* que se asiente en cuatro dimensiones: 1) un espíritu público capaz de evaluar el comportamiento ciudadano y desarrollar un discurso público; 2) un sentido de justicia capaz de discernir y respetar los derechos del otro; 3) un sentido de decencia civil o de no discriminación; 4) y la tolerancia pluralista. La aceptación de esta civilidad democrática por parte del extranjero resulta de suma importancia, según Azurmendi, para una correcta integración que no altere las bases de la convivencia democrática. Como puede suponerse, el autor saca de esta tesis las oportunas conclusiones para evaluar la política sobre la inmigración.

Por su parte, M. Fernández Enguita realiza una interesante reflexión sobre la clásica distinción de las ciencias sociales entre la “comunidad política territorial” (*demos*, de corte universalista y abierto) y la “comunidad cultural” (*etnos*, particularista y cerrada). Sin embargo, en su opinión *demos* y *etnos* no tienen por qué oponerse, sino que puede constituir dos estructuraciones alternativas, pues ambas tratan de definir quiénes son los nuestros y quiénes son los otros.

El *demos* se basa en el territorio, en la residencia, para fijar quien pertenece a él y quien no. El *etnos* se basa en la familia y en otras formas de filiación (filiación consanguínea), para fijar quién pertenece y quién no. Digamos que en el uno predomina el dónde se ha nacido, en el otro predomina de quién se ha nacido, aunque no tenga una forma jurídica, escrita, codificada, etc., pero sí como norma consuetudinaria establecida. Los dos se cierran a los otros: el *etnos* se cierra a los

extraños, a los que son de otro color, otra religión, otra lengua, otro modo de vida, la forma de vestir o comportarse. El demos se cierra pura y sencillamente a los extranjeros, sean como sean. También los dos pueden tener vías de apertura limitada. Por ejemplo, en el caso del demos la naturalización, es decir, la concesión de la ciudadanía con cuantagotas, la residencia legal, la concesión de ciertos derechos, pero no todos, a los que compartan ese territorio. En el caso del etnos su forma de apertura existe a través de los matrimonios mixtos y otras formas de mestizaje.

El análisis sobre el demos y el etnos como fórmulas de inclusión/exclusión le conduce al estudio de los efectos de la globalización y al efecto de derrumbe de las fronteras que este megaproceso produce sobre ambos y sobre los diferentes tipos de comunidad. Sin duda, la moraleja de su análisis no deja de producir un cierto desasosiego: “no nos durmamos en los laureles del demos, no estemos tan felices de que pertenecemos al mundo de los ciudadanos que es el mundo de los iguales, de los derechos, de la justicia social, etc. Esa es una forma igualitaria hacia adentro y anti-igualitaria hacia fuera, como cualquier otra, como el etnos, sin más, ni más ni menos, aunque pueda tener, eso sí, algunas ventajas sobre ella”.

5.- El título de esta publicación denota la importancia que el debate sobre la inmigración está teniendo en la revisión de la noción de ciudadanía. Puede decirse que casi todos los textos tratan de alguna manera esta cuestión. Desde quienes consideran que no se puede estirar el significado de la ciudadanía hasta el infinito para resolver el estatuto jurídico de los inmigrantes, hasta quienes repasan diferentes modalidades, sea cosmopolita, multicultural o, más pragmáticamente, la ciudadanía europea.

J. Martínez de Pisón es quien adopta una posición más escéptica respecto a esa función liberadora de la ciudadanía. Un concepto-chicle, como afirma, que no puede estirarse indefinidamente. En su opinión, el camino recorrido hasta la fecha no parece augurar que una ciudadanía “universal”, fundada en los textos internacionales sobre derechos humanos, o la misma ciudadanía europea como la impulsada por el Tratado de Maastricht puedan abrir una vía de esperanza a este tipo de soluciones. Por un lado, porque es palmario el incumplimiento del compromiso universalista de los derechos; por otro, porque la ciudadanía europea se construye en un estrecho vínculo con la nacionalidad.

Por otra parte, sus reflexiones sobre la cultura democrática le sirven a M. Azurmendi para mantener una visión restrictiva de la ciudadanía. Ciertamente es que Azurmendi presenta la integración del inmigrante en el contexto ciudadano, lo que, para él, “consiste en la transitividad del dar y recibir, injertando a los inmigrantes en el cuerpo central del Estado pero vinculando además su cultura a determinado *ethos*, que no es sino el del patriotismo constitucional y la costumbre de

vivir personal e íntimamente los propios modos de vida respetando creencias, opiniones, credos y prácticas diferentes a las de uno mismo”. De esta manera su lectura de la ciudadanía ampara un claro proyecto de asimilación cultural.

Sin duda, en el resto de autores tenemos una muy interesante panoplia de propuestas de lectura del concepto de ciudadanía: cosmopolita (García Inda), multicultural (Zapata) plural e inclusiva o ciudadanía cívica (J. de Lucas). No obstante, estas posturas no están exentas de un enfoque autocrítico. Así, el primero de estos autores reconoce que su lectura supone un “*elogio crítico del cosmopolitismo*”; o, dicho de otra manera, el elogio de un cosmopolitismo crítico, consciente de los riesgos del universalismo abstracto y formal al que abocan determinados discursos aparentemente universalistas”, pero sin que ello suponga la renuncia a “recuperar las posibilidades transformadoras que subyacen en el ideal de la ciudadanía cosmopolita entendida como una apuesta profundamente ética y política”

Asimismo, no deja de ser inquietante las conclusiones de Zapata cuando, al hacer el balance final de sus reflexiones, aventura el inicio de un período histórico de “desencantos”: “Si tomamos en serio el paradigma moderno que hemos denominado como de la *Santísima Trinidad*, formado por el vínculo triangular entre el Estado, la nación y la ciudadanía, lo que supone el vínculo entre inmigración, ciudadanía y multiculturalismo es que apoya la idea de que estamos viviendo un proceso similar al que M. Weber denominaba de *desacralización* o *desencanto*. En aquel entonces, esta desacralización apuntaba básicamente a la separación entre la Iglesia y la Política. Este nuevo período pone en duda de forma similar al pilar básico que ejerce el monopolio de nuestras creencias y lealtades: la nación y la nacionalidad. Este nuevo proceso podría describirse como de separación entre Nación y Política”.

Por su parte, el profesor Javier de Lucas presenta probablemente una postura no exenta de realismo y, al mismo tiempo, de riesgo al apostar por una serie de medidas concretas y, habría que decir, posibles. Entre las que hay que mencionar la creación de un estatuto del residente y de una ciudadanía cívica. Según afirma, “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”. Pues bien, el prof. J. de Lucas se arriesga no sólo al apostar por esta ciudadanía cívica, primer paso de una ciudadanía múltiple o multilateral que concrete una democracia inclusiva y plural, sino que apunta los pasos que permitan materializar el modelo propuesto. La verdad merece la pena perder un poco de tiempo en su lectura.