

Políticas de inmigración: participación y ciudadanía de los inmigrantes. El papel de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA INTEGRACIÓN CÍVICA COMO INTEGRACIÓN POLÍTICA.—III. LA VECINDAD COMO CIUDADANÍA. UN PROYECTO DE CIUDADANÍA ABIERTA A LOS INMIGRANTES. POSIBILIDADES DESDE LA UE.—IV. PARTICIPACIÓN Y CIUDADANÍA DE LOS INMIGRANTES. LA CONTRIBUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y AUTONÓMICA.—V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES.

I. INTRODUCCIÓN

En este artículo me propongo subrayar cómo las ciudades y las Comunidades Autónomas son un ámbito particularmente adecuado para hacer posible lo que considero una condición *sine qua non* de la convivencia intercultural, lo que llamaré *integración cívica* de los inmigrantes.

Convivencia intercultural e integración cívica son los pilares sobre los que, a mi juicio, puede construirse una respuesta acorde con el modelo de gestión democrática de nuestras sociedades y con el desafío más importante al que se enfrentan, el que deriva de su progresiva transformación en sociedades multiculturales, entre otras razones, como consecuencia de la presencia creciente de inmigrantes¹. Esa convivencia, ese modelo de inte-

★ Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política. Director del GECIMm. Universidad de Valencia.

¹ Aunque debiera de quedar claro de una vez por todas que la multiculturalidad es la condición «natural» de la inmensa mayoría de las sociedades, también de la nuestra, y que la presencia de los inmigrantes es sólo un factor más (exógeno, más visible) de esa condición, que ayuda a darnos cuenta de la multiculturalidad interna, la nuestra, frente al prejuicio de que constituimos una sociedad homogénea.

gración pueden encontrar una base sólida en el ámbito municipal y autonómico, más eficaz, más asequible (si se dota de recursos) que en el estatal.

Es un tópico sostenido² el que distingue entre políticas de inmigración (gestión de los flujos, primera acogida de los inmigrantes, *status* jurídico que corresponde a su estancia, definida en términos de provisionalidad) y políticas de multiculturalidad (correspondientes a la gestión de la sociedad multicultural, uno de cuyos agentes decisivos son los inmigrantes). Mientras que en las primeras el papel de las ciudades y las Comunidades Autónomas sería reducido —una hipótesis más que discutible puesto que la acogida y la presencia corresponden sobre todo al ámbito municipal en la práctica, aunque no se cuente con competencias y recursos a la altura—, en las segundas sería decisivo.

Lo que nadie discute es la creciente importancia de las políticas locales y regionales a propósito de la integración de los *nuevos vecinos* —los inmigrantes—, los agentes por excelencia de la multiculturalidad exógena (hay una multiculturalidad propia, aunque nos olvidemos de ello) con los vecinos *de siempre*. Ésta es una tesis en torno a la que no sólo existe acuerdo, sino incluso cierto marco normativo, incluso europeo, al menos a la luz de lo que podemos extraer de la aproximación a esa cuestión a partir de las Recomendaciones de Tampere en octubre de 1999. Y en ese contexto es donde puede tomar cuerpo la discusión sobre una cuestión tradicionalmente apartada por no pertinente o, a lo sumo, secundaria: el acceso a la ciudadanía de los inmigrantes.

Puede que a algunos les parezca que las cuestiones de la ciudadanía quedan fuera del alcance de las corporaciones locales, incluso, en el caso de España, de las competencias de las Comunidades Autónomas. Pero precisamente es eso lo que quiero señalar como un error. Pues, a mi juicio, el camino de la ciudadanía es precisamente la vía de la inserción de los inmigrantes (junto a la igualdad en los derechos) y ello debe comenzar por el ámbito local. No ignoro que las corporaciones locales se plantean con carácter más inmediato otras medidas, otras políticas de integración, que se refieren al acceso (a la titularidad y al disfrute) a los bienes básicos, como la salud, la educación, el trabajo, la vivienda, la lengua, la cultura. No ignoro que para muchos son ésas las prioridades y, por tanto, hablar de integración de los nuevos vecinos es algo que tiene un sentido más pragmático que este planteamiento aparentemente tan lejano de la ciudadanía. Pero creo que ése es un enfoque inadecuado. Y creo, además, que esta de la ciudadanía es la ruta y el procedimiento al que apunta la visión que emana de Tampere y que, desgraciadamente, aún no ha encontrado un desarrollo suficiente y coherente, aunque existen pistas consistentes, sobre todo por parte de la Comisión Europea y del Comité Económico y Social Europeo, tal y como trataré de señalar.

² Entre nosotros lo ha explicado muy bien en sus diferentes trabajos Ricard Zapata (Zapata, 2002 y 2004).

Enunciaré así mi propuesta: ¿debemos ofrecer acceso a la ciudadanía a los inmigrantes? y, de ser afirmativa la respuesta, ¿cuál es el papel de las corporaciones locales —de las ciudades, de las Comunidades Autónomas— en esta cuestión?

Adelanto ya que la realidad muestra todavía hoy una respuesta básicamente negativa a semejantes preguntas, aunque, como veremos al final, algo empieza a moverse. En todo caso, lo que les ofrecemos a los inmigrantes es un acceso a la ciudadanía que como poco habría que calificar de laberíntico, no exento de trampas y vueltas atrás. Y encima, una ciudadanía demediada. Y es así porque no queremos inmigrantes integrados, sino sólo *Gastarbeiter*. Queremos trabajadores extranjeros dóciles, aptos para las necesidades que existan en nuestro mercado, y sólo mientras esas necesidades existan. No los queremos visibles en nuestras escuelas, ambulatorios, en nuestros barrios, en nuestros centros de ocio. Esta política, que critico por insuficiente, supone una visión instrumental de la integración de los inmigrantes, una visión más que hipócrita, cínica, y además una visión contaminada por la actual obsesión securitaria (la prioridad de la guerra contra el terrorismo) que domina las agendas políticas estatales e internacionales.

Todo eso es un proyecto coherente, insisto, con nuestra concepción instrumental de la inmigración. Pero muy incoherente con los principios de legitimidad legal que decimos sostener en nuestras constituciones y que hemos proclamado en instrumentos jurídicos de derechos humanos de carácter universal y regional, que son Derecho positivo, vigente, en nuestro país. Incoherente con el proclamado objetivo de integración de los inmigrantes.

A mi juicio, si algo significa integración es, ante todo, igualdad de derechos (que no uniformidad). Insisto, no sólo no discriminación injusta (y el adjetivo es necesario porque hay discriminaciones justificadas), sino igualdad. Precisamente por ello, como veremos en seguida, entiendo la integración como un objetivo más ambicioso que el de la integración social (en la vida cotidiana, económica, cultural, jurídica) que obviamente es necesaria, pero no suficiente. Hablaré sobre todo de integración política porque el eje de mi propuesta es que no podemos hablar de integración si no trabajamos por abrir el acceso a la ciudadanía para los inmigrantes. Dicho de manera más simple, sin acceso al *status* de ciudadano, y ello incluye el acceso a los derechos políticos (que no se reducen al sufragio), no hay proyecto de integración que sea creíble.

II. LA INTEGRACIÓN CÍVICA COMO INTEGRACIÓN POLÍTICA

Precisamente lo que trataré de argumentar a continuación es la posibilidad de otra visión de la integración de esos *new comers* que son los inmigrantes y arranca de su consideración como *nuevos vecinos*. Una visión que exige partir de otra forma de entender la política y la comunidad política: plural, igualitaria, inclusiva. Y, paradójicamente, las esperanzas de hallar esa

otra visión de la política se encuentran en dos planos diferentes del propio de los Estados nacionales que ahora la monopolizan. 1) Por debajo, en el plano infraestatal, en las ciudades, en las Comunidades Autónomas como comunidades políticas primarias, y precisamente por eso las decisivas a la hora de enfocar de otra forma la presencia, la visibilidad, la integración, de los inmigrantes. 2) Por arriba, en el ámbito supraestatal, en la Unión Europea, donde es posible pensar otra forma de comunidad política, plural, consociativa, inclusiva.

La tesis que propondré no es, a mi juicio, ambiciosa, ni carece de apoyatura jurídica. Podemos resumir brevemente sus elementos:

- Se trata simplemente de anclar el *acceso* a la ciudadanía (hablo de un *proceso*, no de la imposición obligatoria ni automática de la ciudadanía) en la *residencia legal estable* (desde tres años), en el *ámbito local*, es decir, concebir el acceso a la ciudadanía como un proceso que comienza en la condición de *vecindad*.
- Ese proceso supone entender la ciudadanía como una *ciudadanía gradual*: desde la vecindad al ámbito autonómico primero, y al estatal y al europeo después.
- Ese proceso debe incluir desde el principio la *igualdad de derechos*, acorde con las diferentes escalas del proceso, y empieza por los derechos políticos plenos en el ámbito municipal, lo que es algo más que el derecho a sufragio activo y pasivo, el derecho a voto.
- Por supuesto que el elemento clave es la garantía del acceso en condiciones de igualdad a los servicios que permiten satisfacer las necesidades básicas: salud, educación, vivienda, trabajo.
- Como he expuesto en otros trabajos, entiendo este proceso como cuasi automático. Ligado únicamente a dos condiciones: residencia legal estable y, en todo caso, manifestación de voluntad de acatamiento de la legalidad constitucional (una suerte de contrato de adhesión, pero formal, mínimo). Pero esto último, a mi juicio, no debería llevar a exigir pruebas como el test de ciudadanía, y menos aún, desde luego, la imposición de la aculturación³.
- Finalmente, este proceso de acceso a la ciudadanía no sería incompatible, sino al contrario, con una concepción de la ciudadanía que parece exigida por el carácter global (y transnacional) derivado del proceso de globalización y de los actuales flujos migratorios. Hablo, pues, de una *ciudadanía multilateral* (doble y, aún más, cuádruple ciudadanía).

³ En mi opinión, no hay razón alguna para exigir nada más que esa manifestación de voluntad de acatamiento o adhesión. La razón es que no considero justificable pedir más conocimiento que el que se exige a los ciudadanos nacionales. No creo, sin embargo, que pueda rechazarse el requisito lingüístico, siempre que se presente como la oportunidad de conseguir un derecho, se proporcionen medios para ello y no implique la desaparición de la lengua materna. En línea, pues, con los requisitos propuestos entre otros por la CONC/CCOO de Catalunya en diferentes documentos de trabajo.

Y para eso tomo dos puntos de partida. El primero, la existencia de antecedentes en diferentes Estados de la UE y, sobre todo, de un fuerte movimiento a favor de este objetivo. El segundo, el que nos ofrecen algunos de los instrumentos emanados de instituciones de la UE que pueden considerarse continuadores del espíritu de las Recomendaciones de Tampere, adoptadas en el Consejo Europeo allí celebrado en octubre de 1999 y que, desgraciadamente, se vieron frustradas por el impacto de la estrategia de reacción a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Me referiré en particular a dos de los más recientes dictámenes del Consejo Económico y Social Europeo y a tres Comunicaciones de la Comisión, a partir de la Comunicación 757 del año 2000 del comisario Vitorino, en las que encontramos la propuesta de una ciudadanía cívica, de una ciudadanía como elemento de integración⁴.

Desde esos presupuestos, el núcleo de esta tesis, como decía, consiste en situar en el corazón de la noción de integración la integración cívica entendida como integración política. Se repite siempre que la integración es una dimensión básica de la política de inmigración, pero lo cierto es que muy raramente se subraya que ese proceso mutuo de acomodación en que ha de consistir la integración tiene una dimensión jurídico-política, que es precisamente en la que quiero insistir aquí.

En efecto, siguiendo a Young y Connolly, y sobre todo la idea de política de presencia de Phillips, que también ha sido utilizada por Martiniello, a propósito de las condiciones de integración de los inmigrantes, entiendo la integración como algo más que integración social, sociocultural o socio-económica. Porque, sin ignorar la importancia de esas dimensiones de integración (y de los esfuerzos, iniciativas y programas que deben desarrollarse en esos ámbitos: escuela, vivienda, trabajo, espacios culturales y de servicios, esfuerzos dirigidos no sólo a los inmigrantes, sino también a la población autóctona), creo que la integración prioritaria es la *integración cívica*, que, como decía, entiendo en términos de integración política y jurídica. Subrayar esta dimensión de la integración exige, a mi juicio, en primer lugar, garantizar el acceso de los inmigrantes a la igualdad jurídica y política. Y eso lleva a exigir en segundo término la garantía del acceso de los inmigrantes a la ciudadanía, al contenido de la ciudadanía y sus derechos. Abrir la condición de ciudadanía a una noción inclusiva, plural, gradual. La clave de esa propuesta, precisamente, se encuentra en la recuperación de las ciudades (y en segundo término las Comunidades Autónomas) como comunidades políticas básicas, de inserción. Integración cívica, pues, en un doble sentido: integración a través de la ciudad. Pero también integración ciudadana, política.

Si lo formulo así es porque soy de los que están convencidos que, frente a lo que constituye un lugar común, de cara al objetivo de integración lo importante no es sólo ni primordialmente la cultura, la dimensión prepo-

⁴ Que coinciden con el argumento clásico que remite a la ciudad. Es probablemente Balibar quien ha formulado con mayor fuerza argumentativa este acceso a la ciudadanía cívica, y su vinculación a la residencia, al *droit de cité* (Balibar, 1999, p. 107).

lítica, sino precisamente lo político y sus instrumentos jurídicos, es decir, el acceso y la construcción misma de los inmigrantes como sujetos del espacio público. Y la forma de empezar a garantizarlo es comenzar por el espacio público de la ciudad. Por eso, la convicción que trato de argumentar en estas páginas es que esa integración cívica tiene su lugar «natural», si se me permite decirlo así, en las ciudades. De ahí la importancia que tienen en ese proceso las administraciones locales, los Ayuntamientos y, en segundo término, las Comunidades Autónomas.

III. LA VECINDAD COMO CIUDADANÍA. UN PROYECTO DE CIUDADANÍA ABIERTA A LOS INMIGRANTES. POSIBILIDADES DESDE LA UE

Como decía, me apoyo, en primer lugar, en la existencia de algunos antecedentes en diferentes Estados europeos. Neuchatel en Suiza dio el ejemplo a partir de 1850. Cien años después, han sido varios los países (en Europa, no estrictamente en la UE) que acordaron el derecho de voto y de elegibilidad a todos los residentes extranjeros en las elecciones municipales: Irlanda en 1963, después Suecia, Noruega, Dinamarca, Países Bajos y luego Finlandia. En el Reino Unido, los ciudadanos de la Commonwealth tienen el derecho de voto y de elegibilidad en todas las elecciones.

En la UE, diez años más tarde del Tratado de Maastricht, sólo Luxemburgo extendió a los «no comunitarios» el derecho de voto, sin elegibilidad, en las elecciones municipales. Hay estructuras consultativas de residentes extranjeros en varias ciudades de Alemania (comenzó con la oficina de asuntos multiculturales, con el gobierno rojiverde y por iniciativa de Cohn-Bendit), Austria, Bélgica, Italia y Luxemburgo. Por su parte, España y Portugal conceden el derecho de voto a los extranjeros sólo en caso de reciprocidad. La novedad más reciente ha sido ofrecida por Bélgica, como veremos enseguida. Pero antes debemos hacer referencia a la existencia de un movimiento que fue primero de ámbito nacional (en Francia) y que se ha trasladado a toda la UE.

Lo más interesante es que las iniciativas más abiertas arrancan de las ciudades y del movimiento vecinal. En 1987, en Amiens (Francia), el municipio gobernado por la unión de la izquierda impulsó a los extranjeros de esa localidad a elegir cuatro consejeros asociados al consejo municipal. Fue para apoyar y dar a conocer esta iniciativa por lo que se creó en 1988 la *Association de Soutien à l'expression des Communautés d'Amiens* —ASECA—. Su objetivo se extiende en seguida a otro más general, la promoción de la ciudadanía y de los derechos cívicos de los residentes extranjeros. Con este fin, publica a partir de enero de 1993 la Carta de la Ciudadanía (*la Lettre de la Citoyenneté*, accesible en Internet) que, cada dos meses, hace el balance en materia de derechos políticos de los extranjeros y de acceso a la nacionalidad del país de residencia, en Europa y en el resto del mundo. La Carta hizo en 2000 un sondeo en los quince países de la UE sobre la extensión

del derecho de voto para las elecciones europeas y a partir de ahí lanza su campaña. Además, cada año realiza un sondeo en Francia para observar el estado de la opinión pública a ese propósito: en enero de 2004 eran el 57 por 100 de las personas interrogadas las que estaban a favor del derecho de voto de los residentes extranjeros en las elecciones municipales y europeas, contra sólo el 28 por 100 de la primera encuesta, en abril de 1996.

La lucha por los derechos políticos de los residentes extranjeros, iniciada en los años ochenta en torno al colectivo *«J'y suis, j'y vote»*, se ve reforzada por esa iniciativa y fue retomada en Francia por tres colectivos que actúan de común acuerdo y reúnen numerosas asociaciones y organizaciones políticas: *«Même sol, mêmes droits = même voix»*; *«Un(e) résident(e), une voix»*, y *«Pour une véritable citoyenneté européenne»*. Estos colectivos tenían por objetivo, en particular, obtener el derecho de voto para las elecciones municipales antes del 2001. La adopción por la Asamblea Nacional el 3 de mayo de 2000 de una proposición de ley sobre el derecho de voto de los residentes extranjeros en las elecciones municipales, fue un primer resultado positivo que finalmente no tuvo concreción por la ausencia de un voto del Senado y de la voluntad verdadera del gobierno de la izquierda plural de llevar a cabo el expediente, lo que puso fin de momento a las esperanzas que se habían concitado en Francia.

La expresión más reciente de la concreción de esas propuestas en el ámbito nacional, la quinta entre los Estados miembros de la UE⁵, fue ofrecida por Bélgica, al aprobar el 20 de febrero de 2004 una ley que permite a los inmigrantes con papeles y a los ciudadanos no comunitarios con cinco años de residencia votar en las elecciones locales, aunque la ley contó con la oposición del Partido Liberal Demócrata Flamenco (VLH) del primer ministro Guy Verhofstadt, abriendo una brecha entre partidos valones y flamencos⁶. En las elecciones municipales de 2006 se hará real esta posibilidad, aunque con no pocas restricciones y exigencias que el texto legal impone. Como primer límite, la nueva legislación precisa que los ciudadanos no

⁵ Bélgica es el quinto país de la Unión Europea que aprueba el derecho de sufragio activo para los extranjeros regularizados. Irlanda abrió la puerta en 1963, exigiendo tan sólo seis meses de residencia. Le secundaron Suecia en 1975 (tres años de residencia), Dinamarca en 1981 (tres años) y Holanda en 1985 (cinco años).

⁶ Cfr. DOC 51 0578/001, Chambre des représentants de Belgique, 12 décembre 2003, projet de loi visant à octroyer le droit de vote aux élections communales à des étrangers (projet transmis par le Sénat); DOC 51 0578/006, Chambre des représentants de Belgique, 19 février 2004, projet de loi visant à octroyer le droit de vote aux élections communales à des étrangers (texte adopté en séance plénière et soumis à la sanction royale). Todas las formaciones francófonas, salvo el ultraderechista Frente Nacional, la apoyaron. Mientras tanto, los socios liberales del Gobierno, el Movimiento Reformista Valón y los socialistas de ambas comunidades respaldaron la propuesta. El ultranacionalista y xenófobo Vlaams Blok (Bloque Flamenco), que en las elecciones legislativas del 2003 arrancó el 20 por 100 de los votos en la región de Flandes, se opuso, como el Front National valón. El Vlaams Blok expresa las reticencias de la mitad flamenca de Bélgica respecto a la integración de los extranjeros (154.000). Una muestra más reciente de estos recelos fue la presentación, una semana antes de la votación en el Parlamento federal, el pasado martes, por parte del llamado Comité contra el derecho de voto de los extranjeros, de 200.000 firmas de ciudadanos flamencos opuestos al proyecto. El resultado de la votación en el Parlamento federal fue de 80 sufragios a favor, 58 en contra y tres abstenciones.

comunitarios podrán ejercer el derecho al sufragio pero no presentarse como candidatos a los comicios locales. Para votar, deberán acreditar una antigüedad de cinco años como residentes, así como demostrar que cuentan con toda documentación en regla necesaria para la estancia legal en el país, y firmar una declaración en la que se comprometan a respetar la Constitución, todas las leyes belgas y la Convención Europea de Derechos Humanos.

Por lo que se refiere al marco comunitario, si bien no faltan referencias positivas coincidentes con lo apuntado, no se han llegado a concretar, pese al esfuerzo del Parlamento europeo, que en reiteradas ocasiones⁷ se ha pronunciado favorablemente a propuestas como las que vengo recogiendo, como también el Comité Económico y Social Europeo. Pero ni la Comisión —con alguna excepción que recogeré—, ni mucho menos el Consejo parecen dispuestos a pasos semejantes.

Para hablar de algo similar a la tesis que proponemos, en realidad habría que remitirse a lo que podemos llamar el espíritu de Tampere sobre el reconocimiento de integración política de los inmigrantes a través de las nociones de integración cívica y ciudadanía cívica abiertas a los inmigrantes, que ha tenido un escaso desarrollo.

Con anterioridad, el Tratado de Maastricht de 1992, al conceder el derecho de voto y de elegibilidad para las elecciones municipales únicamente a los súbditos de los demás países de la Unión Europea, mejoró los derechos cívicos de un número importante de extranjeros, pero creó nuevas desigualdades para los extranjeros extracomunitarios. Se reconoce la ciudadanía europea a cinco millones de personas que residen en los Estados miembros y son nacionales de otro Estado miembro. Pero se discrimina a entre 15 y 20 millones de personas que residen en la Unión Europea y no poseen la nacionalidad de ninguno de los Estados miembros. Algunos Estados miembros y algunos Estados candidatos reconocen el derecho al sufragio activo en las elecciones municipales; pero la mayoría de los Estados niegan a estas personas los derechos políticos. Por eso, en varios países, como Francia, se han movilizado asociaciones para extender a todos los residentes extranjeros los derechos obtenidos para los miembros de la UE. Además, el Consejo de Europa y el Parlamento europeo han tomado varias veces posición a favor del derecho de voto de todos los residentes extranjeros. Numerosas asociaciones consideran que hay que acabar con las diferencias instituidas en Maastricht e igualar al nivel superior: conceder los mismos derechos a todos los residentes extranjeros sea cual fuere su nacionalidad y, para eso, crear una ciudadanía europea de residencia.

Concretamente en la UE, una campaña lanzada por el grupo *Lettre pour la citoyenneté*, inspirándose en el espíritu de Tampere, a lo largo de 2003 y apoyándose en lo dispuesto en el artículo 2.46.4 del texto del entonces

⁷ Así, en enero de 2004, la Eurocámara pidió que todos los inmigrantes en situación legal puedan votar tanto en las elecciones locales como en las europeas, un derecho que el Tratado de Maastricht sólo reconoce a los ciudadanos comunitarios residentes en otros Estados miembros.

proyecto constitucional, trató de obtener un millón de firmas para pedir la reforma del Tratado de la Unión (luego de la Constitución europea) a fin de conseguir que el artículo 1.8.1 dijera lo siguiente: «quienes ostenten la nacionalidad de un Estado miembro *o sean residentes estables* poseen la ciudadanía de la UE». Se trataba de posibilitar una interpretación extensiva de los derechos reconocidos en la parte segunda de la Constitución, por ejemplo en el artículo 2.40 (elecciones municipales), en el 2.45.2 (libertad de circulación y residencia), en el 2.47 y ss. Esta reivindicación se presentó a la Convención que elaboró el proyecto de Constitución europea, pero no fue tomada en cuenta.

El principio de integración política ha sido propuesto, a propósito de los inmigrantes, excepcionalmente por la Comisión Europea y de forma reiterada por el Comité Económico y Social Europeo a partir de su Dictamen 365/2002 (Dictamen sobre inmigración, integración y la sociedad civil organizada), de 21 de marzo de 2002, y también en el Dictamen 593/2003.

Partiré de la Comunicación de la Comisión Europea COM (2000) 757, de 22 de noviembre de 2000, en la que se perfilan los elementos de una «nueva política de inmigración europea», que permitirían hablar de una «ciudadanía cívica» (epígrafe 3.5). Si la considero significativa es porque pone el acento en el objetivo de «integración de los nacionales de terceros países» que acuden como inmigrantes (epígrafe 2.5), y, sobre todo, por la afirmación de la integración como un «proceso bidireccional que implica la adaptación tanto por parte del inmigrante como de la sociedad de acogida», lo que supone el reconocimiento de que los deberes son mutuos (aunque falte el reconocimiento de la asimetría en la situación de ambas partes respecto a la exigibilidad de esos deberes) y por los medios que apunta como elementos de integración: el beneficio en las condiciones de vida y trabajo, la lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia, los programas específicos de inmigración a todos los niveles (nacional, regional y local, empezando por este último, pues «la clave del éxito se encuentra en el establecimiento de medidas en niveles muy bajos, basadas en asociaciones entre los muchos actores que deben participar») y, muy específicamente, en dos criterios: «la igualdad respecto a las condiciones de trabajo y el acceso a los servicios» y «la concesión de derechos cívicos y políticos a los inmigrantes residentes a largo plazo».

Entre todos esos elementos, que no puedo analizar ahora en su complejidad, considero positivas sobre todo dos propuestas de la Comunicación 757 que podrían desarrollarse, puesto que se formulan, como las que hemos visto, sólo de forma muy general, y permitir así avanzar en la transformación de la ciudadanía que he tratado de recordar en estas páginas. La primera es un paso importante en el camino hacia la obtención de un estatuto de residente europeo para los inmigrantes que, cumplidas determinadas condiciones, puedan ser equiparados en sentido estricto, es decir, en términos de igualdad de derechos, a los ciudadanos europeos. Se trata de la recuperación de la idea de que ciudadano es el que habita en la ciudad (por más que hoy sólo parece que podamos aspirar a reconocer esa condición

a quien «vive y trabaja»), no sólo el que nace en ella. La segunda vuelve a la idea misma de democracia de las ciudades.

En primer lugar, la recuperación del estatuto de residente. Hacer radicar la condición de ciudadano en la de residente, en lugar de la de nacional, es un paso extraordinariamente importante. Pero hay que comenzar por hacer asequible esa condición. Y el problema es la circularidad entre permiso de residencia y trabajo, que concurre como factor negativo, pues contribuye a levantar una barrera casi infranqueable desde el punto de vista del proceso de integración de los inmigrantes como ciudadanos. El primer problema del acceso a la ciudadanía desde la inmigración es simplemente llegar, entrar legalmente, y la circularidad en cuestión (junto con la existencia de economía sumergida) es la razón fundamental de que se opte por una vía clandestina o ilegal de acceso. Es preciso dar carta de legalidad a la inmigración que viene a buscar trabajo, mediante visados con este propósito y permisos de residencia que acojan a los inmigrantes que tratan de conseguir ese objetivo. La Comunicación 757, en su epígrafe 2.4 *in fine* reconoce la conveniencia de este tipo de visado y, por tanto, de una nueva categoría de residencia no directamente vinculada al permiso de trabajo. Y, desde luego, esa situación de residente inicial, a la búsqueda de trabajo, debe llevar aparejado un *status* de seguridad, de garantía en los derechos que le corresponden. Sin embargo, la directiva europea sobre el estatuto de los inmigrantes residentes de larga duración de 2003 ha frustrado estas expectativas.

En segundo término, la idea de «ciudadanía cívica», que se enuncia tímidamente en el epígrafe 2.5 de la mencionada Comunicación 757, debe ser desarrollada. 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.

Con posterioridad a esta primera Comunicación se han producido otras dos significativas, COM (2001) 387⁸ y COM (2003) 336⁹, etc. Lo más interesante es que, sobre todo en esta última, se concreta la idea de integración

⁸ COM (2000) 757 final, de 22 de noviembre, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de inmigración, y COM (2001) 387 final, de 11 de julio, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración.

⁹ COM (2003) 336 final, de 3 de junio, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo. A. Solanes ha destacado que esta Comunicación es interesante porque «señala como elemento clave de las políticas de integración multidimensionales la “nacionalidad, ciudadanía cívica y respeto a la diversidad” partiendo de la premisa de que es deseable que los inmigrantes se conviertan en ciudadanos, aunque existan condicionamientos temporales unidos a la residencia o principios diferentes para inmigrantes de primera y segunda o tercera generación» (cfr. Solanes, 2004).

cívica al insistir en el acceso a la educación, la sanidad, la vivienda y los servicios sociales, junto a la integración laboral y social¹⁰, objetivos que, como ha señalado Solanes¹¹, exigen el reconocimiento y garantía efectiva de derechos sociales, lo que parece imponer la necesidad de una red de servicios asistenciales públicos, aunque quizá no específicos para los inmigrantes: los modelos difieren, como muestran la experiencia de la Comunidad de Madrid —elogiada en un reciente informe elaborado a petición de la Comisión Europea sobre buenas prácticas de integración, al que me referiré después—, y la de los dos más experimentados y desarrollados, es decir, la Junta de Andalucía y la Generalitat de Catalunya, a los que habría que añadir el del Gobierno de Euzkadi. Los tres últimos insisten en esta vinculación entre derechos sociales e integración, e incluso el plan en proyecto de la Generalitat de Catalunya emplea la noción de ciudadanía social.

Aunque la integración se concibe dentro del conjunto de la política migratoria estatal, no puede negarse que en el ámbito local es donde comienzan a aplicarse las medidas de integración y, por lo tanto, es el primer laboratorio en el que se comprueban la efectividad de las mismas. De ahí que un paso decisivo, en lo que a voluntad integradora se refiere, se encuentre en el reconocimiento del voto en las elecciones municipales.

En un sentido coincidente se pronuncia el Dictamen 593/2003 del Consejo Económico y Social Europeo, al calor del debate de la Convención sobre el Tratado para establecer una Constitución para Europa, que empieza afirmando en su punto 1.5 que hacen falta políticas públicas y actitudes sociales integradoras para lograr que Europa sea una buena tierra de acogida, una sociedad inclusiva, plural e intercultural. Integrar adecuadamente a los residentes actuales y futuros, que provienen de terceros países, constituye un objetivo estratégico para los europeos. Por eso, y partiendo de la correspondencia entre ciudadanía e igualdad jurídica, el CESE proponía que la Convención Europea adoptase una noción extensa de ciudadanía europea, cuyo ámbito de aplicación personal incluyera a quienes, siendo nacionales de terceros países, se encuentren en situación de residencia estable o de larga duración en alguno de los Estados miembros de la Unión Europea. Esta noción extensa se corresponde con la adoptada por la Comisión bajo la denominación de «ciudadanía cívica», fundada en el artículo 20 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE adoptada en Niza.

Por eso, en su apartado 4.13.1 sostiene la necesidad de que en la primera Constitución europea, el derecho a la ciudadanía supere los límites de la pertenencia a la nacionalidad, y se abra al concepto de la residencia estable («Si la base de los derechos políticos y sociales para las personas es la pertenencia a una comunidad de carácter nacional o la pertenencia a un grupo étnico-cultural, no es posible configurar una ciudadanía europea. Europa

¹⁰ Cfr. COM (2004) 22 final, de 21 de enero, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, informe sobre la aplicación de la estrategia para el mercado interior (2003-2006).

¹¹ En algunos excelentes trabajos que considero de consulta obligada (Solanes, 2003 y 2004).

es plural en todos los sentidos, en esencia es intercultural. La base de la Unión Europea no es la nación europea. La ciudadanía europea no puede estar basada exclusivamente en la nacionalidad. La ciudadanía europea debe superar la simple suma de los nacionales de los Estados miembros, para constituir una ciudadanía política, de carácter plural e integradora y participativa. Esta ciudadanía participativa, que forma parte de la identidad común de los ciudadanos europeos, no supone sólo una relación democrática entre los ciudadanos y el Estado, sino que va más allá y significa también un sistema de relaciones participativas entre los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil»). Y después de proponer el reconocimiento del derecho a voto, propone las siguientes conclusiones:

- 1.1. Reconocer la ciudadanía de la Unión a los residentes que son nacionales de terceros países, y residan de manera estable o de larga duración, es un paso positivo para que la Unión confirme su voluntad de integrar a todas las personas, cualquiera que sea su nacionalidad.
- 1.2. En el futuro, en los Estados miembros de la Unión Europea se va a incrementar la población de origen inmigrante. Muchas de estas personas serán residentes estables o de larga duración. También se incrementará la movilidad de todas las personas con el desarrollo de la libre circulación. La Convención debe analizar si las actuales bases políticas y jurídicas son suficientes, o no lo son, para fomentar la integración.
- 1.3. El Consejo solicita a la Convención que, en la elaboración de la primera Constitución de la Unión Europea, el principio de igualdad se aplique a todas las personas, sean nacionales de los Estados miembros o nacionales de países terceros, que residan de manera legal y estable en la Unión Europea.
- 1.4. Asimismo, solicita a la Convención que la ciudadanía de la Unión disponga de un nuevo criterio de atribución: que la ciudadanía esté vinculada no sólo a la nacionalidad de un Estado miembro, sino también a la residencia estable en la Unión Europea.

Por lo tanto, propone a la Convención que el artículo 7 (Ciudadanía de la Unión) otorgue la ciudadanía de la Unión no sólo a los nacionales de los Estados miembros, sino también a todas las personas que residan de manera estable o de larga duración en la Unión Europea. La ciudadanía de la Unión se añadirá a la ciudadanía nacional sin sustituirla. De esta manera, estas personas serán ciudadanos europeos y, por lo tanto, iguales ante la Ley. La propuesta, como vemos, es idéntica a la formulada por el movimiento *Lettre pour la citoyenneté*, sólo que en el actual proyecto se trata del artículo 8.

IV. PARTICIPACIÓN Y CIUDADANÍA DE LOS INMIGRANTES. LA CONTRIBUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y AUTONÓMICA

A la luz de todo lo anterior, puede parecer que el papel de las administraciones autonómicas y locales de cara a asegurar este objetivo es muy

reducido. Y es cierto que desde el punto de vista del marco normativo la contribución de esos actores no es decisiva, ya que los cambios jurídicos que ello exige están aparentemente muy lejos de su alcance. El acceso a la ciudadanía y la garantía de la plena igualdad jurídica son competencias estatales (en realidad, deberíamos decir ya europeas) y sólo mediante una reforma de la ley orgánica y de la Constitución (insisto, habría que pensar en reformar el proyecto de Constitución europea) cabría abrir ese acceso con garantías.

Sin embargo, me parece obvio que ésa es una respuesta superficial. Creo que en el ámbito autonómico parecen entenderlo así las Comunidades Autónomas que han avanzado más en el desarrollo de los planes de integración de los inmigrantes. Por hablar de tres ejemplos, mencionaré los planes aprobados por la Junta de Andalucía (2000-2004) y más recientemente por el Gobierno Vasco y al que prepara en estos momentos la Generalitat de Catalunya, precisamente con el elocuente título «Plan de Ciudadanía e Inmigración», que propone el objetivo de la integración vinculado expresamente a lo que se denomina «ciudadanía social» y orientado al acceso a la ciudadanía política. Este proyecto, impulsado desde la Secretaría de Inmigración de la Generalitat, aunque reconoce que el concepto de vecindad administrativa tal y como lo formula la LO vigente no permite una extensión como la que se ha propuesto en este trabajo, formula una noción vinculada a la garantía de las oportunidades para ejercer la ciudadanía social (no a la garantía formal de derechos) y a los mecanismos de formación y participación.

Por lo que se refiere a los Ayuntamientos, creo que el punto de apoyo es otra noción del Padrón, próxima a la avanzada en la LO 4/2000, pero obviamente muy distinta de la aprobada en su modificación por la LO 8/2000 y en la segunda modificación a través de la LO 14/2003. Sobre esta virtualidad del padrón, una especialista reconocida como A. Solanes¹² ha sido muy crítica al señalar las dificultades introducidas por la LO 14/2003¹³ en la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local en relación al padrón municipal y cita, por ejemplo, la habilitación de la Dirección General de Policía a los datos que figuran en este registro administrativo, o la cesión de dichos datos entre Administraciones. Su conclusión es rotunda: «el resultado será que ya no *existirán* extranjeros irregulares en ningún registro oficial (o el número que figurará será menor al existente), pero no porque en la realidad hayan desa-

¹² Que ya había realizado un estudio imprescindible sobre la cuestión: Solanes, 2002 (pp. 1031-1053), al que habría que añadir Solanes, 2004a (pp. 89-128), y Solanes, 2004b.

¹³ Sobre la que existe un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Parlamento Vasco, de acuerdo con la proposición no de ley aprobada por el Pleno del Parlamento Vasco en sesión celebrada el día 13 de febrero de 2004, presentado el 20 de febrero de 2004. El Defensor del Pueblo, por su parte, tampoco en este caso interpuso recurso de inconstitucionalidad. *Vid. Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo con ocasión de la solicitud de recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 14/2003*, Madrid, 24 de febrero de 2004. La misma Solanes, que cita a Aguelo y Serrano, así como el Dictamen de la Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía Española acerca de la posible inconstitucionalidad de determinados artículos de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, advierte que en lo relativo al padrón municipal «se plantea si se han vulnerado los principios constitucionales aplicables para la protección de datos personales, por ejemplo, el de finalidad».

parecido, sino porque *jurídicamente se han desintegrado (...)* pues en el caso de los irregulares, derechos como la sanidad, los servicios sociales, etc., siguen dependiendo de la inscripción padronal, al permitir que la policía acceda a los datos de este registro se desincentiva dicha inscripción por el temor, más que razonable, a que esa información sea utilizada en contra del extranjero, por ejemplo, dando lugar a una expulsión».

Esta posición encuentra cada vez más respaldo en iniciativas de diferentes instancias de la UE. Por ejemplo, a iniciativa de la Comisión, se ha publicado el primer «Manual Europeo de Integración de Inmigrantes»¹⁴ que se presentó el 10 de noviembre de 2004 en Bruselas. En él se recomienda a los Estados miembros que concedan a los inmigrantes legales el derecho al voto al menos en las elecciones municipales (eliminando trabas burocráticas y económicas) y que les faciliten la adquisición de la nacionalidad para promover su integración en los países de residencia, así como el establecimiento de estructuras consultivas. Por ejemplo, se recomienda que las pruebas establecidas en su caso para la adquisición de nacionalidad vengán acompañadas por campañas de información específicas para fomentar la participación de los inmigrantes y que se proporcionen cursos preparatorios asequibles y de buena calidad¹⁵. Además, se destaca el papel de los servicios públicos en la integración de los inmigrantes, especialmente a nivel regional y local y de los organismos de participación consultiva. Asimismo, aconseja la puesta en marcha de cursos de introducción, especialmente sobre la lengua del país de residencia y sobre formación laboral¹⁶, condiciones del desarrollo de la autonomía personal y de la integración en un contexto inicialmente ajeno y en muchos casos muy diferente del originario.

En este sentido, es obvia la necesidad de que las políticas de inmigración incluyan previsiones presupuestarias que doten de recursos además de competencias a las administraciones autonómicas y locales, así como a los agentes sociales (por ejemplo, las pequeñas empresas y los sindicatos en aquellos

¹⁴ Se trata de una guía elaborada por una consultora independiente a petición de la Comisión Europea, que recoge lo que se considera las mejores prácticas en los veinticinco Estados miembros en esta materia.

¹⁵ El libro ofrece otros argumentos a mi juicio más discutibles: por ejemplo, sostiene que la religión desempeña a menudo un papel «positivo» en el proceso de integración, que puede reforzarse «facilitando el diálogo entre las comunidades religiosas inmigrantes y entre éstas y la sociedad del país de residencia». Por ello, se aconseja a los Gobiernos que apoyen el diálogo entre religiones destinando recursos económicos al establecimiento de plataformas de diálogo.

¹⁶ Así, se sugiere que los cursos se programen y diseñen lo más flexiblemente posible para que la enseñanza del idioma y la formación laboral se impartan de manera simultánea y no sucesivamente. Y se subraya que la formación debería continuar cuando los inmigrantes consiguen trabajo en forma de cursos a tiempo parcial, a distancia o a través de Internet. Asimismo, se aconseja la puesta en común de los recursos de municipios próximos para ofrecer diferentes tipos de cursos, de manera que no se obligue a los inmigrantes a desplazarse a lugares lejanos de su punto de residencia. Asimismo, cuando se sugiere que la formación ha de incluir además una introducción a los valores, normas y reglas de los países receptores se bordean los excesos de la aculturación, asimilación impuesta y adoctrinamiento ideológico. Una cosa es que se facilite el conocimiento del marco constitucional y de la historia del país, lo que a mi juicio es imprescindible, y otra muy distinta es que haya que identificarse con costumbres, prácticas sociales o ritos que no están incorporados al ordenamiento jurídico.

sectores de la economía que emplean a muchos inmigrantes) para que puedan actuar como agentes de formación¹⁷.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- AGUELO NAVARRO, P., «La reforma de la ley de extranjería y los derechos y libertades de los extranjeros. El recurso de inconstitucionalidad frente a la LO 14/2003, de 20 de noviembre», *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 5, 2004, pp. 103-108.
- ANÓN, M. J., «El test de la inclusión: los derechos sociales», en A. ANTÓN (coord.), *Trabajo, derechos sociales y globalización. Algunos retos para el siglo XXI*, Talasa, Madrid, 2000, pp. 148-191.
- BAUBÖCK, R., «Cómo transforma la inmigración a la ciudadanía: perspectivas internacionales, multinacionales y transnacionales», en G. AUBARELL y R. ZAPATA, *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, Icaria, Antrazyt, IEMed, Barcelona, 2004, pp. 177-214.
- CCOO, *Los planes de la Comunidades Autónomas para la integración social de las personas inmigrantes*, Confederación Sindical de Comisiones Obreras, Fundación 1.º de Mayo, Madrid, 2003.
- DE LUCAS, J., «Una oportunidad perdida para la política de inmigración. La contrarreforma de la Ley 8/2000 en España», en J. DE LUCAS, S. PEÑA y A. SOLANES, *Trabajadores migrantes: una aproximación jurídica a sus derechos*, Germania, Valencia, 2001, pp. 33-56.
- *Globalización e identidades. Claves políticas y jurídicas*, Icaria, Antrazyt, Barcelona, 2003a.
- «El objetivo de la integración en las políticas de inmigración», en Consejo General del Poder Judicial, *Inmigración y Derecho*, Estudios de Derecho Judicial, CGPJ, Madrid, 2003b, pp. 129-141.
- «Ciudadanía: la jaula de hierro para la integración de los inmigrantes», en G. AUBARELL y R. ZAPATA, *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, Icaria, Antrazyt, IEMed, Barcelona, 2004, pp. 215-236.
- GARCÍA ANÓN, J., «Inmigración y derechos de ciudadanía: la integración de los inmigrantes en las políticas públicas locales y autonómicas», en G. AUBARELL (dir.), *Perspectivas de la inmigración en España. Una aproximación desde el territorio*, Icaria, Antrazyt, Barcelona, 2003, pp. 349-392.
- JACOBS, D.; MARTINIELLO, M., y REA, A., «Cambios en la participación política de los inmigrantes en la región de Bruselas capital. Elecciones de octubre de 2002», *Migraciones*, núm. 11, 2002, pp. 113-139.
- PHILLIPS, A., *The politics of presence*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

¹⁷ El mismo informe cita el ejemplo de la Unió de Pagesos, una organización agraria catalana que ofrece formación a los inmigrantes estacionales que trabajan en el campo en Cataluña, en temas como tecnologías de la información, agricultura, proyectos de cooperación al desarrollo o lenguas, para que cuando regresen a su país de origen puedan compartir su experiencia y promover sus propios proyectos.

- «La política de la presencia: la reforma de la representación política», en S. GARCÍA Y S. LUKES, *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Siglo XXI, Madrid, 1999, pp. 235-256.
- SOLANES, A., «El padrón municipal como mecanismo de inclusión de los extranjeros indocumentados», en J. M. BAÑO y J. CLIMENT (coords.), *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en homenaje al profesor José M.^a Boquera Oliver*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 1031-1053.
- «Las deficiencias de la política española sobre inmigración» y «Breve comentario sobre la reforma de la Ley de Extranjería y las últimas modificaciones que afectan al régimen jurídico del extranjero en España», en VVAA, *Inmigración, Sociedad y Estado. Una cuestión abierta*, Junta de Andalucía, Consejería de Asuntos Sociales, Dirección General de Bienestar Social, 2004a, pp. 89-115 y 119-128.
- «Las políticas holísticas de integración de los inmigrantes: su dimensión jurídica», ponencia en IV Congreso nacional de Inmigración, Girona, 2004b.
- WIHTOL DE WENDEN, C., «Pour le droit de vote des immigrés aux élections municipales», en J. Guillot (dir.), *Immigració i poders locals. Ciutats i Persones...*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2003, pp. 251-258.
- ZAPATA-BARRERO, R., *Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: hacia un nuevo contrato social*, Anthropos, Barcelona, 2001.
- *¿Existe una cultura de acomodación en España? Inmigración y procesos de cambio en España a partir del 2000*, CIDOB Edicions, Barcelona, 2004.
- COM (2000) 757 final, de 22 de noviembre, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de inmigración.
- COM (2001) 387 final, de 11 de julio, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración.
- COM (2003) 336 final, de 3 de junio, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de la Regiones sobre inmigración, integración y empleo.
- COM (2004) 22 final, de 21 de enero, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, informe sobre la aplicación de la estrategia para el mercado interior (2003-2006).
- Dictamen del Consejo Económico y Social Europeo sobre el tema «Incorporación a la ciudadanía de la Unión Europea», SOC 141-CESE 593/2003.
- Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.
- Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.
- Directiva 2003/19/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.