

ESTADO-NACIÓN Y CIUDADANÍA EN LA EUROPA DE LA INMIGRACIÓN

Ignasi Alvarez Dorronsoro

A partir de 1973, inicio de la crisis económica, los gobiernos europeos decidieron «parar» la inmigración de trabajadores no cualificados. Se generalizan las medidas para impulsar la repatriación de los trabajadores sobrantes y reducir la población de inmigrantes. Una parte de los inmigrantes temporales se convierten en residentes estables y se intensifica el reagrupamiento familiar. Ello favoreció el asentamiento permanente de nuevas minorías étnicas. Se produce con ello una modificación en la composición de la población inmigrada que deja de estar formada casi exclusivamente de hombres jóvenes y activos. Hacia finales de la década de los setenta, había en Europa occidental unos 15 millones de personas inmigrantes o hijos de inmigrantes, de los que un 41% eran mujeres.¹ Gran Bretaña, Francia y Alemania Occidental acogían cada una unos cuatro millones. Las minorías étnicas constituían del 5 al 8% de la población total de esos países.¹

Cada país, dotado de un «modelo» de integración, que incluye la tanto la participación socioeconómica como la aculturación, fue integrando a sus inmigrantes incorporándolos a la clase obrera y socializándolos a través de la red de instituciones. La dualización

¹ Ver Michel Wieviorka, «La gran mutación», en J.Contreras (comp.), *Los retos de la inmigración*, Talasa, Madrid, 1994, donde el sociólogo francés describe esta transformación del tipo de inmigrante.

económica, el hundimiento del mundo industrial y la dislocación de la clase obrera han provocado que al igual que ocurre en las clases obreras autóctonas, las poblaciones inmigradas se hayan fragmentado también entre una mayoría que se ha incorporado a las clases medias y una minoría que se ha sumergido en la pobreza y en la exclusión. Esta división está marcada espacialmente en la estructura urbana: los individuos que se han integrado han abandonado físicamente o psicológicamente determinados barrios, reforzando el aislamiento social de las zonas urbanas desfavorecidas.²

La aparición y el crecimiento del paro entre los inmigrantes abre una situación paradójica: el inmigrante, que sólo existía para la sociedad receptora en cuanto mano de obra, puede ser ahora un parado. Dado que la legitimidad de la estancia del inmigrante estaba fundada casi exclusivamente en el trabajo, su presencia comenzará ahora a ser cuestionada.³

Las políticas de control de la inmigración

En la última década, el mantenimiento de la presión migratoria unido al crecimiento de las cifras de paro y los cambios hacia un modelo productivo menos intensivo en mano de obra, ha dado lugar en los países Primer Mundo al reforzamiento de las políticas de control y restricción de los flujos migratorios procedentes del Tercer Mundo y de la Europa de Este. La Comunidad Europea ha ido estableciendo una política común de control de la inmigración extracomunitaria, a partir de los acuerdos de Schengen de 1985. Endurecimiento de las condiciones para el acceso al país y también para la consecución del derecho de residencia estable.

² Ver Didier Lapeyronnie, *L'individu et les minorités. La France et la Grande Bretagne face à leurs immigrés*, PUF, París, 1993.

³ Abdelmalek Sayad, *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*, prefacio de Pierre Bourdieu, Bruselas, De Boeck, 1991

Empero, la presión migratoria no ha disminuido. Ha continuado alimentándose con la explosión demográfica, las altísimas tasas de paro en los países de origen y las expectativas de los inmigrantes de mejorar su situación trasladándose a los países desarrollados. Por ello, el control de la inmigración no ha impedido la continuidad y el crecimiento en algunos países del número de los inmigrantes ilegales, y la necesidad, por tanto, de proceder periódicamente a la regulación de los mismos.

Nuestro mundo se ha convertido en un mundo abierto a los flujos de tecnología, a la comunicación, a los movimientos de capital y de mercaderías. Pero los imparables movimientos migratorios que ese sistema económico mundial, unido a la presión demográfica, genera, chocan contra las barreras que levantan los países del Primer mundo para proteger su prosperidad de la afluencia «incontrolada» de inmigrantes. La creciente universalización de la economía y de la comunicación coexiste con el mantenimiento de una forma de organización política, el Estado-Nación, basada en el particularismo, pero a la que, conviene advertirlo, no se vislumbra un recambio fácil.⁴

⁴ Michael Mann, «Los Estados-nación en Europa y en otros continentes», *Debats* n.º 46, diciembre 1993, Valencia, considera que, aunque la muerte del Estado-nación ha sido anunciada ya algunas veces, el actual debilitamiento de esta institución en Europa occidental es leve, puntual, desigual y única, y que el Estado-nación no está inmerso, en ninguna parte, en un declive de carácter general. Mann sostiene que la soberanía nacional siempre se vio recortada por las relaciones políticas internacionales y por el transnacionalismo cultural y capitalista, que -reconoce- se ha incrementado enormemente desde 1945. En su opinión, tampoco la Comunidad Europea se dirige hacia un sólo Estado, ni siquiera hacia un Estado federal. Tampoco parece registrarse una crisis del Estado-nación en los EEUU o en el Japón. En la misma línea, Michael Keating, «Naciones, nacionalismos y Estados», *Revista internacional de filosofía política*, n.º 3, mayo 1994, Madrid, considera que «se ha escrito mucho en estos últimos años acerca del fin del Estado-nación, casi todo muy exagerado».

Ciudadanos y extranjeros

En torno a la inmigración se configura una doble frontera de los derechos humanos (De Lucas, 1994).⁵ Una es la frontera externa, configurada por la soberanía de cada Estado dentro de sus propias fronteras y su derecho a admitir o rechazar a quienes quieran acceder a ese territorio o radicarse establemente en él. Ello da lugar a una situación paradójica en materia de derechos humanos. La emigración, el derecho de las personas a salir de su propio país, se ha considerado tradicionalmente un derecho humano incuestionable. Su limitación por parte de los gobiernos del bloque soviético, de la URSS hasta Cuba, se juzgaba inaceptable desde el prisma de los derechos humanos. Pero el derecho a emigrar de las personas se ve cuestionado radicalmente por la potestad discrecional de los posibles Estados receptores para admitir o rechazar inmigrantes.⁶ Dicho de otra forma, «la emigración es un derecho humano universal que no va acompañado del necesario deber correlativo de los posibles Estados receptores a aceptar a esos inmigrantes»

Esa frontera externa de los derechos está fundada en la distinción entre el hombre y el ciudadano, consustancial al moderno Estado-nación. La situación puede describirse del modo siguiente: más allá de los límites de la ciudadanía y de las fronteras del Estado-Nación, los derechos humanos pierden su carácter de derechos políticamente exigibles. Y así, esos Estados pueden proclamar el carácter universal de los derechos humanos, al tiempo que endurecen su política de control de flujos, limitan drásticamente el dere-

⁵ J. de Lucas, *El desafío de las fronteras*, Temas de Hoy, Madrid, 1994.

⁶ Así de crudamente lo formula Agnes Heller, «Diez tesis sobre la inmigración», *El País*, 30-V-92. Heller establece una analogía entre esos derechos y el de retener a alguien por la fuerza en nuestra casa, cosa no admisible, o el de dejarle residir en ella, opción que considera discrecional. Ese paralelismo, desgraciadamente, confunde más que aclara. Todos los «Estados-vivienda» donde el emigrante que huye de la miseria o de la violencia podría radicarse ya tienen dueño. No hay en el mundo moderno viviendas libres disponibles.

cho de asilo, alzan nuevas trabas al reagrupamiento familiar y niegan a buena parte de los nuevos inmigrantes que aceptan el derecho a radicarse de manera estable, y no azarosa, en el país receptor.

La otra frontera de los derechos es interior al Estado-nación mismo, y señalaba la línea de exclusión de los derechos políticos de aquellos que no son considerados ciudadanos. Esa frontera interior ha ido retrocediendo según se ha ido extendiendo el derecho de ciudadanía, primero a los asalariados y luego a las mujeres, en un proceso no exento de conflictos que ha durado más de un siglo. Pero esa frontera no ha dejado de existir y hoy demarca la exclusión de la ciudadanía de los inmigrantes extracomunitarios dentro de cada Estado-nación y en la Comunidad Europea, y también de ciertas minorías étnicas (como es el caso de la minoría rusa en Estonia), a las que se priva de derechos políticos.

Una característica del llamado Estado del bienestar fue la ampliación del ámbito de los derechos sociales de los que, al igual que ocurre con los derechos políticos, es titular todo ciudadano al margen de su situación social o económica. Sin la existencia de esos derechos no hubiera sido posible el considerable grado de cohesión social que, en general, han mostrado las sociedades occidentales modernas.⁷ Ser ciudadano de un país del primer mundo supone, en principio, tener un derecho de acceso a prestaciones sociales y a oportunidades educativas y económicas que están vedadas a los no ciudadanos, sean estos extranjeros a los que se impide el acceso al país, la frontera exterior, o inmigrantes a los que se niegan los derechos sociales y políticos más o menos estrechamente asociados a la condición de ciudadanía.⁸

⁷ Cohesión no significa ausencia de conflicto, sino aceptación general de resolver las pugnas entre grupos o clases de acuerdo con ciertas reglas que no pongan en peligro la existencia misma de la sociedad articulada por el Estado-Nación.

⁸ Como escribe Javier de Lucas, 1994, *op. cit.*, «Todos los ordenamientos jurídicos estatales comienzan con una distinción -insisto, una contraposición- entre dos categorías de derechos, equiparable a la distinción entre

La distancia creciente entre países ricos y pobres y las características del Estado-Providencia tienden a acentuar las consecuencias de esa distinción entre «nacionales» y «no nacionales» entre ciudadanos y extranjeros. Esa situación puede resultarnos indignante, pero, como afirma con crudeza D. Schnapper,⁹ «la crítica moral no debe impedir comprender que se trata de consecuencias lógicas de la organización del orden político en naciones, inevitablemente constituidas por la inclusión de unos y la exclusión de otros». Las ventajas de las que disfrutaban los nacionales en los países ricos no pueden ser extendidas -sin correr el riesgo de hacerlas desaparecer a todos los no nacionales, a los cientos de millones de seres humanos que quisieran beneficiarse de ellas. «Esto simplemente- concluye Schnapper- pone de manifiesto la lógica misma de la formación de la nación.»

Las políticas de inmigración de los Estados¹⁰ han estado y están presididas por el principio del egoísmo nacional, conforme al cual las posibles medidas favorables a los inmigrantes no debería comprometer ni un ápice la comodidad o el nivel de vida de los nacionales. Pero frente a este constatable egoísmo nacional, resultaría tan generoso como poco realista defender la apertura de par en par de las fronteras. Tal solución, en el improbable caso de que pudiera ponerse en práctica, provocaría una desarticulación aun mayor del tejido social interno, ya bastante deteriorado a lo largo de la pasada

hombre y ciudadano: derechos del hombre, que son derechos universales en el marco de referencia del sistema jurídico del que se habla, y que la Constitución confiere no sólo a los ciudadanos, sino a todos los hombres a los que es aplicable dicho sistema. Junto a ello, los derechos fundamentales no universales, en el sentido que se reservan sólo a los que tienen la condición de nacionales. Precisamente porque la positivización de los derechos no puede separarse de la noción de soberanía estatal, resulta necesario distinguir entre derechos propios de los ciudadanos del Estado y los que se reconocen a quienes no tienen esa condición».

⁹ D. Schnapper, *L'Europe des immigrés*, F. Bourin, 1992, pág. 20.

¹⁰ Jaqueline Costa-Lascoux y Patrick Weil (dir), *Logiques d'États et migrations*, Kimé, París, 1992.

década y, previsiblemente también, la bancarrota del Estado Providencia.

Integración social y política de los inmigrantes

Las política de cupos, de restricción de flujos, que pasan a primer término ya desde los años setenta, se han venido legitimando como políticas realistas que, además de evitar la desestructuración social de las sociedades receptoras, facilitan la integración en ellas de los inmigrantes que ya gozaban de un permiso de residencia estable.

La integración social del inmigrante en la sociedad receptora exige, en primer término —amén de la regularización periódica de los inmigrantes ilegales—, facilitar el acceso a un permiso de residencia estable por un período largo de tiempo, de manera que el inmigrante puede radicarse con tranquilidad en el país de acogida, facilitar el acceso a los servicios sociales y educativos, ir equiparando, en fin, los derechos civiles y sociales de los residentes estables a los de los ciudadanos. Un paso decisivo es ese proceso viene dado por el acceso a la ciudadanía.

El éxito de la integración no depende sólo de las políticas públicas que se lleven a cabo. Está condicionado también, y de manera decisiva, por las oportunidades de trabajo, por las expectativas de movilidad social ascendente que la estructura económica de la sociedad receptora ofrezca. La dualización en curso en nuestras sociedades, el ensanchamiento del cuarto mundo interior, amenaza seriamente la dinámica de integración. La degradación y la precarización del empleo, el trabajo sumergido, la disminución y el deterioro de la calidad de los servicios y las prestaciones sociales alimentan el crecimiento y la consolidación de un sector condenado a quedar encerrado en el círculo de la pobreza y de la marginación social.

Ciudadanía y nacionalidad

Por último, el acceso a la ciudadanía es la condición para entrar en posesión de todos los derechos políticos (incluido también el derecho a percibir prestaciones no contributivas reservadas a determinados grupos de ciudadanos en dificultades). La condición de ciudadano anula la condición de inmigrante y extranjero, al menos en el plano de los derechos —aunque en el plano simbólico, esos nuevos ciudadanos pueden seguir siendo percibidos por un sector de la población autóctona como extraños a la comunidad nacional—.

Los requisitos para nacionalizarse, para adquirir la ciudadanía, dependen de las tradiciones de cada país de acogida. Hay sociedades, como la francesa, cuya tradición ideológica dominante ha venido fundamentando la cohesión de la nación en la idea de una comunidad de ciudadanos libres. En otras, caso de Alemania, la idea de nación se fundamenta en una comunidad de lengua y cultura germánica anterior a la constitución de Alemania como Estado moderno. El Código de nacionalidad de cada uno de los Estados combina en general los principios de *ius sanguinis* y *ius soli*. La preeminencia del segundo establece de algún modo un «derecho de entrada» a la comunidad política por el hecho de residir establemente o haber ya nacido en ella. El énfasis en el principio del *ius sanguinis* supone el reconocimiento por parte del Estado de una especie de continuidad orgánica de la «nación» y manifiesta una menor disposición a aceptar como ciudadanos a los residentes no nacionales en términos étnicos, e incluso a sus descendientes.¹¹

¹¹ D. Schnapper, *La France de l'intégration*, París, Gallimard, 1991, sostiene que con frecuencia se ha tendido a extremar, sobre todo en Francia, la oposición entre un modelo de nación fundado en la «libre asociación contractual de ciudadanos», el francés, abierto y universalista por excelencia, y un modelo comunitario, el alemán, y la nación a la alemana -agrupación prepolítica basada en la comunidad de origen y de cultura-, cerrada y excluyente de quienes no sean «parientes étnicos». En mi opinión, tal contraposición (de gran predicamento en la tradición republicana francesa y

Los Códigos de nacionalidad de cada país difieren en las mayores o menores facilidades que conceden para la naturalización a partir de la residencia estable, en el carácter automático o discrecional que tiene esa naturalización y la de los hijos de los inmigrantes ya nacidos en el territorio del Estado receptor.¹² Pero a la larga, ninguna sociedad adherida formalmente a valores democráticos, puede sostener una sociedad dividida en ciudadanos y metecos o ilotas. No es posible mantener establemente a un sector considerable de la comunidad privado de los derechos políticos asociados a la ciudadanía sin cuestionarse seriamente la igualdad de derechos, que constituye uno de los principios legitimadores del orden político en nuestras sociedades.¹³ Aunque ese «a la larga» puede ser un tiempo interminable para quienes padecen la discriminación.

cuyos orígenes se puede retrotraer a la guerra franco-prusiana y al *¿Que es una nación?*, de E. Renan) tiene mucho de ideológica ya que, de hecho, la dimensión cultural comunitaria no es en absoluto ajena al Estado-nación a la Francesa, ni la dimensión liberal democrática al Estado-nación alemán. En opinión de Schnapper, toda nación moderna incorpora elementos de ambas concepciones, en una síntesis conflictiva. La nación de ciudadanos incorpora (o reelabora) elementos étnico-culturales preexistentes y alimenta lazos comunitarios no sociales, aunque estos sean imaginarios y no reales. Por mi parte, he tratado también esta cuestión en *Diversidad cultural y conflictos nacionales*, Madrid, Talasa, 1993.

¹² La consecución de la naturalización a partir de la residencia estable resulta casi automática en los EEUU, en Canadá y en Suecia; de relativo fácil acceso en G. Bretaña y Francia, aún siendo una competencia discrecional del Estado, y tradicionalmente muy restrictiva en Alemania. Ver al respecto, Jean Leca, «Nationalité et citoyenneté dans l'Europe des immigrations», en J. Costa-Lascoux y P. Weil, *op. cit.*, 1992. Un análisis comparativo de los códigos de nacionalidad francés y alemán en Schnapper 1991, *op. cit.*, pp. 58-64.

¹³ Desde enero de 1991, han entrado en vigor diversas modificaciones del Código de nacionalidad alemán. Conforme a ellas, los niños extranjeros nacidos en Alemania tienen derecho a acceder fácilmente a la naturalización después del período de escolarización, al igual que los extranjeros con más de quince años de residencia (Schnapper 1991, *op. cit.*, p. 356). En junio de 1993, a raíz del asesinato de cinco residentes turcas en

En síntesis, el Estado-nación es una realidad moderna que tiene dos caras: una, la asociación política de individuos-ciudadanos; otra, la comunidad de nacionales. Ambas dimensiones están presentes, bien que en diferente medida, en los Estados-nación modernos.

El concepto de «nacional» tiene, en general, una dimensión comunitaria fundada en la existencia de lo que se afirma como una identidad cultural compartida. Tanto la ciudadanía como la nacionalidad alimentan procesos de inclusión, pero también de exclusión. La dinámica incluyente se pone de manifiesto en la universalización creciente de derechos políticos a través de la extensión de la ciudadanía y en la ampliación de los derechos y prestaciones sociales desarrolladas por el llamado Estado del Bienestar. Esa dinámica incluyente abarca también a los inmigrantes a través de los procesos de naturalización que permiten acceder a la nacionalidad y a la ciudadanía. La naturalización se justifica en la presunción de que los ya nacidos en el país receptor, o los radicados establemente en él, aceptan y comparten los valores que fundamentan la vida política de esa sociedad, están «integrados» políticamente, e incluso «asimilados» culturalmente.¹⁴

Alemania, el entonces presidente Richard Weizsäcker se preguntaba: «No hablamos con demasiada facilidad de los *turcos*?; ¿No estamos usando una expresión que se basa más en el pasaporte que en la vida?; ¿Queremos decir que esta persona debe seguir siendo un extraño?; ¿No sería más sincero y humano decir ciudadano alemán de origen turco?» En defensa de la concesión de la doble nacionalidad el entonces presidente afirmaba respecto a los residentes de origen turco: «Viven bajo las reglas del Estado alemán pero sin poder, como otros ciudadanos, influir en él. ¿Deberá ser siempre así?. Para ellos, Alemania es su patria. No queremos hacer de ellos unos extraños, aunque no por eso tienen que negar sus lazos con las generaciones pasadas», (*El País*, 4-VI-1993).

¹⁴ Marceau Long, vicepresidente del Consejo de Estado francés y presidente del Alto consejo para la Integración, diferenciaba, «Intégration et nationalité», *Le Monde*, 5-V-1993, el concepto de integración del de asimilación: «La noción de integración, en oposición a un desarrollo separado, constituye un proceso específico, distinto tanto de la asimilación como de la in-

Pero la distinción entre ciudadanos y no ciudadanos alimenta también, como se ha dicho, procesos de exclusión del extranjero, especialmente del extranjero pobre, al que se niega el acceso, o a quien se expulsa en el momento en que su capacidad de trabajo deja de considerarse necesaria para la economía del país receptor. La nacionalidad puede ser también motivo de exclusión, política o simbólica, del «no nacional», de quien es considerado como ajeno a la comunidad nacional. El «no nacional» es, en general, el extranjero, pero también pueden ser identificados como «no nacionales» determinados grupos de ciudadanos cuyos orígenes étnicos, tradiciones culturales, lealtades comunitarias o creencias religiosas se consideren ajenas a una determinada definición de lo que se supone que es la identidad nacional.

Caminos para la expansión de los derechos

J. De Lucas sugiere (1994, 153) que la xenofobia en el ámbito de las normas jurídicas es un «virus» que está posiblemente «en la «herencia genética» transmitida desde la concepción de nuestro

serción. La integración consiste en suscitar la participación activa en el conjunto de la actividad social de la totalidad de los hombres y mujeres llamados a vivir de forma estable y permanente sobre nuestro suelo, aceptando sin reservas mentales que subsisten especificidades, principalmente culturales, pero poniendo el acento sobre las semejanzas y las convergencias en la igualdad de los derechos y de los deberes con el fin de asegurar la cohesión de nuestro tejido social». Por su parte, D. Schnapper, 1992, *op. cit.*, define «integración» como interiorización de las normas de la comunidad receptora, con posibilidad de reinterpretar e innovar esas normas como los demás miembros de la comunidad. El concepto de «asimilación» le parece un concepto desprestigiado por las críticas de que ha sido objeto por parte de los defensores del pluralismo cultural. Empero, Schnapper recuerda con un realismo bastante crudo que los estados-nación modernos son por definición «etnófagos» o «etnocidas», ya que la unificación política y el esfuerzo de homogeneización cultural que lleva aparejada entraña la desaparición, o al menos la reinterpretación (y jerarquización) de los particularismos.

modelo jurídico a finales del siglo XVIII. En efecto, la distinción entre hombre y ciudadano ha calado hasta tal punto en nuestra cultura jurídico-política que nos parece evidente que no cabe igualdad jurídica entre esas dos categorías. De ahí la creación de la categoría jurídica de extranjero, en realidad una condición jurídica de segunda clase.

Proseguir el proceso de expansión de los derechos sigue siendo uno de los horizontes más valiosos de la democracia moderna. En el tema que nos ocupa, ello implica limitar o eliminar los aspectos más excluyentes asociados a la existencia del Estado-nación o, dicho de otra forma, si no derribar, sí al menos hacer más porosas y permeables las fronteras externas e internas de los derechos que levantan la nacionalidad y la ciudadanía.

Sin embargo, algunas de las propuestas dirigidas a eliminar los aspectos más excluyentes asociados al principio de ciudadanía y al principio de nacionalidad no siempre resultan realistas o satisfactorias. Por ejemplo, la postulación de una ciudadanía mundial, asociada a una Constitución y a una organización política mundial, puede ser valiosa como horizonte moral de referencia, pero es un ideal cosmopolita que no puede presentarse como una alternativa viable, al menos en un futuro previsible, a las ciudadanía estatales. El Estado-nación, como más arriba se ha comentado, no parece estar amenazado de extinción a causa de la internacionalización de la economía y de la cultura. Por otra parte, tampoco se ve un recambio factible al mismo.

El Estado-nación moderno parecía capaz de asegurar tres funciones: 1) el control del ritmo de la modernización económica y la amortiguación de sus aspectos sociales más negativos; 2) la protección y apoyo por parte del Estado a lo que se define como cultura e identidad nacional; 3) creación de un espacio donde se ejerce la soberanía política de los ciudadanos. Hoy, el proceso de internacionalización de la economía y de la información pone en cuestión la capacidad de los Estados-nación para asegurar esos objetivos eco-

nómicos, sociales y culturales, ya que los Estado-nación están ahora sometidos a decisiones exteriores de organismos supranacionales, no sometidos en ocasiones a ningún control. Pero es necesario tener presente que el Estado-nación sigue siendo todavía el espacio de percepción de la nacionalidad, tal vez la forma moderna más relevante y extendida de identidad colectiva, de identificación comunitaria. Ese Estado-nación continúa siendo también el ámbito primordial que tienen los ciudadanos y ciudadanas para dirimir sus conflictos sociales, ideológicos y políticos.¹⁵ Por último, el Estado-nación representa también el instrumento político para la protección de bienes culturales tan concretos como la lengua propia, o más difusos como la «cultura nacional», que se estiman valiosos. En esas condiciones, la desaparición o el adelgazamiento progresivo del Estado-nación y de los derechos asociados a la ciudadanía podría engendrar, en vez de un sueño libertario, la pesadilla de un mundo atomizado sin más ley que la de un mercado mundial dominado por las multinacionales.

Cabe, empero, seguir un camino más realista y fructífero que no pasa por el vaciamiento de la ciudadanía sino por la reducción de la diferencia en los derechos fundamentales entre ciudadanos y extranjeros —permitiendo el desarrollo de diversas fórmulas de semi-ciudadanía—, por la construcción, asociada a las ciudadanía estatales, de formas de ciudadanía supraestatal y, sobre todo, por mantener abierto el acceso a la ciudadanía —incluidas las fórmulas de

¹⁵ Los tres componentes institucionales de los sistemas políticos occidentales son el componente liberal o «civil», que asegura la autonomía de los individuos y de la sociedad civil (el mercado y las esferas privadas) contra la invasión del estado; el componente democrático (o «cívico») que funda la legitimidad sobre la movilización de los ciudadanos y su participación en todos los estadios del proceso político; el componente «welfarista» o solidarista. C.f. Jean Leca, prefacio a S. Bouamama, A. Cordeiro y M. Roux, *La citoyenneté dans tous ses états. De l'immigration à la nouvelle citoyenneté*, L'Harmattan, París, 1992.

doble ciudadanía— para los residentes estables que lo soliciten y, sobre todo, para sus descendientes.

Tampoco veo satisfactoria la solución de eliminar los aspectos más peligrosamente excluyentes asociados a la dimensión nacional-cultural de los Estados-nación mediante el expeditivo procedimiento de eliminar o privar de cualquier relevancia política a esa dimensión cultural-nacional, en la línea de las propuestas de «Estado-nacional heterogéneo» de R. Dahrendorf¹⁶ o de algunas variantes del «patriotismo constitucional» de Habermas.

La fórmula de Dahrendorf, el Estado nacional heterogéneo, resulta, en mi opinión, confusa. De hecho, todos los Estados actuales son culturalmente heterogéneos, incluidos aquellos que se perciben a sí mismos como más homogéneos en el aspecto cultural nacional. El reconocimiento de esa heterogeneidad irreductible de las sociedades modernas puede hacerse por dos vías distintas, centrada una en la tutela de los derechos individuales y otra en la regulación de los derechos colectivos de las distintas comunidades culturales existentes en el ámbito de ese Estado.

Un aspecto central de la tradición liberal democrática ha sido la construcción y la expansión de un ámbito de autonomía personal, preservado tanto de la ingerencia del Estado como de la intrusión de posible decisiones de las mayorías. Un ámbito de autonomía moral y de libertad personal en la esfera de lo social privado, e incluso en la esfera de lo público, sin más límite que la exigencia de compatibilidad con la autonomía y libertad de los demás. Esa tradición, que tiene fecha y lugar de nacimiento, empezó a consolidarse, primero como tolerancia y después como libertad religiosa, con el fin de desactivar los enfrentamientos político-religiosos generados por la ruptura de la homogeneidad católica que supuso la Reforma. Esa protección de la libertad individual ha ido amplián-

¹⁶ R.Dahrendorf, «¿Una Europa de las regiones? La doble maldad de anteponer las tribus a las comunidades heterogéneas», *El País*, 10-X-1991.

dose para proteger otras esferas de la autonomía individual tales como la de las inclinaciones sexuales.

La diversidad religiosa o cultural es protegida en la tradición liberal de intromisiones políticas y se pretende que esté desprovista de consecuencias políticas. De este modo, las personas o los grupos con determinada opción sexual, confesión religiosa u origen étnico no podrían ser discriminados por esa pertenencia, y tendrían los mismos derechos que cualquier otro ciudadano o ciudadana. Traduciéndolo a un lenguaje de moda, cabría designar esta situación como una forma de *derecho a la diferencia* que se concreta en el establecimiento de derechos individuales iguales para quienes son diferentes.¹⁷

Hasta aquí nos movemos en el ámbito de los derechos individuales y de la manera de ampararlos propia de la tradición liberal individualista. Pero cuando pasamos a considerar las identidades nacionales o comunitarias —construidas a partir de elementos tales como la lengua, determinadas tradiciones, valores, relatos legitimadores...—, estamos ante un tipo de identidades *colectivas* que la tradición individualista liberal contempla con recelo como atavismos premodernos. La solución doctrinal del individualismo liberal al crecimiento de la heterogeneidad cultural y valorativa presente en las sociedades modernas, y que los movimientos migratorios contribuyen a ampliar, es que el Estado debe mantenerse neutral respecto a las diversas culturas, valores, ideas del bien, lenguas y tradiciones que coexisten en esa sociedad política.¹⁸

¹⁷ En opinión de De Lucas (1994) «el estatuto jurídico de las minorías no parece satisfecho sólo mediante la referencia a derechos individuales. Por un lado, porque se trata de derechos individuales sensibles que tienden a ser violados cuando de los miembros de esas minorías se trata. Luego está la desigualdad de partida en la que esas minorías se encuentran, que puede hacer necesaria una acción positiva que puede adoptar las modalidades de discriminación inversa.

¹⁸ En la segunda mitad de los años ochenta, la tesis de la neutralidad cultural y valorativa del Estado y de las leyes, la separación entre la justicia y

El concepto de «Estado nacional heterogéneo» de Dahrendorf significa una ampliación del ámbito de la autonomía personal que vaya dando cabida y carta de naturalidad a la heterogeneidad cultural ya existente y al crecimiento de la misma motivada por las inmigraciones recientes. Pero significa también que el Estado, si bien no remite necesariamente las culturas y las identidades colectivas al ámbito de lo privado, no debe privilegiar, ni identificarse en particular con ninguna de las comunidades culturales existentes. Si-

cualquiera de las concepciones del bien existente en una comunidad, defendida por filósofos liberales como Dworkin, fue puesta en discusión desde lo que se ha dado en llamar la corriente comunitarista. Los liberales sostenían la opinión de que no era legítimo que la mayoría imponga una ley a partir de sus propios valores, que debe defenderse la neutralidad del Estado y del derecho Penal, de modo que sólo deben imponerse, según la fórmula acuñada por John Rawls, aquellos valores compatibles con todas y cada una de las concepciones de la vida buena existentes en una sociedad dada. Se trataría de una especie de máximo común denominador moral de esa sociedad. Frente a ellos, los comunitaristas han venido defendiendo, entre otras cosas, que, de hecho, la mayoría siempre impone algunos de sus valores. La neutralidad total no es posible, ya que en cualquier ordenamiento jurídico y político, en cualquier visión de la *justicia*, está siempre propuesta una visión del *bien*. Tesis que, en opinión de A. Ferrara, a quien sigo de cerca en esta nota, el último Rawls y Dworkin aceptan. Por su parte, los liberales han podido seguir criticando a los comunitaristas por no tener en cuenta que un contexto moderno, cualquier concepto de comunidad debe incluir la diversidad que no está amalgamada por el consenso. Frente a una idea de comunidad de la que se postula una gran homogeneidad en materia de valores y creencias morales, como base de una identidad fuerte, algunos filósofos liberales como Dworkin han apostado bien al decir que la tolerancia, la apreciación de la diversidad, y una cierta distancia reflexiva respecto a la tradicional moral de la propia comunidad, e incluso crítica respecto a ciertos aspectos de la misma - actitudes todas ellas consustanciales a la cultura de la modernidad y a la razón moderna- pueden volverse «valores comunes», y por tanto factores de cohesión más sólidos que los derivados de pretender fundarla en una pétrea homogeneidad moral inexistente, o en una veneración acrítica de todas y cada una de las tradiciones morales. C.f. Alessandro Ferrara, «Sobre el concepto de comunidad liberal», en *Revista internacional de filosofía política*, n.º 3, mayo 1994.

guiendo esta lógica, el Estado no debería atender las demandas de las comunidades culturales o nacionales que exigen como derecho colectivo una protección política para la supervivencia y el desarrollo de lo que definen como característico de su identidad cultural, y en cualquier caso debería mantener una estricta igualdad en el trato con todas las comunidades culturales.

La propuesta de Habermas es más modesta y algo más realista: desacoplar, en un Estado democrático de derecho, el ámbito de la política del de la cultura-nacional, aceptando que se considere exigible la aculturación política de los nuevos residentes candidatos a la ciudadanía, al tiempo que se juzga no justificada la imposición a los mismos de la asimilación cultural.¹⁹ Parece que Habermas intenta evitar así cualquier fórmula que se asocie a la tan denostada «asimilación cultural».²⁰ Pero lo cierto es que esa *cultura constitucional*, liberal-democrática, laica, igualitaria en materia de dere-

¹⁹ J. Habermas, «Alemania y la fortaleza Europea», El País, marzo 1993, Citado en J. de Lucas, 1994, *op. cit.*

²⁰ La idea de «asimilación cultural» es poco precisa. Si la definimos como *disolución de la propia identidad y asunción de la del grupo receptor*, resulta a su vez obligado definir en que consiste y como se definen las identidades nacionales. Lo cierto es que las identidades nacionales, tanto políticas como culturales, distan de ser una realidad objetiva, que todos los observadores perciben del mismo modo, o una forma espontánea de identificación compartida por todos los componentes de una comunidad. Por el contrario, esas identidades son en buena medida construcciones promovidas desde diversas instancias, de manera que en un mismo país pueden existir simultáneamente diferentes códigos de identificación nacional, diferentes maneras de definir lo que es un «buen» nacional. En cualquier caso, el concepto de «asimilación» ha adquirido una connotación fuertemente negativa en la medida en que la preservación de la identidad cultural diferenciada se ha ido convirtiendo en un bien crecientemente valorado, e incluso hipervalorado. Pero lo cierto es que la *integración o asimilación* cultural puede ser la mejor o la única estrategia de integración social y de huída de la marginación al alcance de los miembros de minorías reducidas o dispersas, particularmente de la segunda y tercera generación surgida de la inmigración.

chos está conectada con valores que se inscriben en una determinada tradición político-cultural, y que pueden resultar más o menos ajenos a otras tradiciones.²¹ Conviene, por ello, reconocer que esa aculturación política exige la asimilación de valores que puedan estar en conflicto con aspectos centrales de otras tradiciones culturales, o de determinadas versiones de las mismas, y que no puede trazarse una línea de demarcación nítida entre valores políticos y tradiciones culturales.

Mucho mayor interés tienen las propuestas de Habermas sobre la relación entre ciudadanía y nacionalidad: dar prioridad, en materia de derechos y de ciudadanía, a los principios del Estado democrático, a la voluntad de eliminar las fronteras internas para el acceso a la ciudadanía sobre los criterios de homogeneización nacional, sin menospreciar por ello la importancia de las identidades nacional-culturales.²² Esa propuesta trata de evitar que —como ha sucedido en el pasado y sigue ocurriendo en el presente— grupos enteros de personas residentes estables, a veces desde hace generaciones, en un país puedan ser privados de derechos políticos al ser considerados, por sus características étnicas, culturales o religiosas, como extraños a la comunidad de los verdaderos nacionales.

²¹ Como afirma Carlos Thiebaut, «La verdad del comunitarismo es que ha puesto en evidencia la deficiente autocomprensión que el proyecto moderno liberal tiene de sí mismo; en efecto, las ideas de libertad, justicia, solidaridad, etc., que son parte crucial de ese proyecto y del legado ético de la Ilustración no son ideas neutras, *aunque sean no sólo ideas particularistas*. Son ideas valor que se han producido en un proceso histórico, muchas veces doloroso, de aprendizaje de modelos de convivencia sociales que reconocen la existencia, y aun el valor, de diferencias y particularismos, de mundos de vida diversos y de concepciones distintas del bien». Carlos Gómez Sánchez, *Universalidad, pluralismo cultural e identidad moral. El debate entre comunitarismo y liberalismo* (Entrevista con Carlos Thiebaut), *Revista internacional de filosofía política*, n.º 3, mayo de 1994.

²² J. Habermas, *Identidades nacionales y postnacionales*, Tecnos, Madrid, 1989, pág. 117

La identidad nacional, sea la identidad dominante, con la que el Estado se identifica, o sea una identidad minoritaria (se haga de la comunidad nacional algo previo y determinante de la comunidad política o un rasgo que la acompaña y cohesiona) tiene por definición, a diferencia de otras identidades, una inseparable dimensión política (derecho a ser gobernado por nacionales y no por extranjeros, reivindicación de autonomía política territorial o nacional-cultural en el caso de las minorías). Preconizar la neutralidad política del Estado en este ámbito supondría eliminar cualquier tipo de protección política de la cultura nacional, renunciando también a las funciones de cohesión social que la postulación de la pertenencia a una cultura común proporciona. Ello, en el caso de un bien cultural tan básico como las lenguas, dejaría a la inmensa mayoría de éstas a merced de las contingencias del mercado y en serio peligro de desaparición. Sólo desde el cosmopolitismo liberal más hostil a cualquier dimensión comunitaria de la existencia humana, o desde las multinacionales de la cultura, puede sostenerse una perspectiva de este tipo.

El Estado plurinacional constituye una de las posibles variantes de reconocimiento del carácter multicultural de una sociedad y de regulación política de la misma. En un Estado —autonómico, federal o confederal— que afirma su carácter plurinacional, cada una de las comunidades culturales tiene reconocidas mayores o menores competencias de autogobierno político y de gestión de su patrimonio cultural, al tiempo que se mantiene un poder federal o confederal común y una ciudadanía compartida.

Pero tampoco la historia de los Estados multinacionales proporciona un buen apoyo a la idea de un Estado que administra neutral y equitativamente el reconocimiento y el apoyo a cada una de las comunidades nacional-culturales presentes en su ámbito territorial. Como recuerda con realismo E. Gellner,²³ es difícil imaginar que

²³ E. Gellner, *Naciones y nacionalismo*, Madrid, Alianza, 1988.

varias culturas extensas, políticamente viables puedan confiar en un centro político único que sustente y atienda a ambas, no ya con exquisita, sino siquiera con suficiente imparcialidad, y no reclamen para sí la gestión de su patrimonio cultural. El Estado plurinacional es la expresión más formalizada y con más implicaciones políticas de la multiculturalidad, pero la experiencia histórica muestra también su carácter frágil, ya que la lealtad comunitaria tiene tendencia a quedar circunscrita a cada uno de los grupos nacionales, percibiéndose al Estado-multinacional como una asociación de comunidades fundada de forma contingente en un interés mutuo que puede desaparecer en el futuro.²⁴

Las reflexiones anteriores abren también la vía para interrogarnos sobre la posibilidad de una desconexión total, o muy amplia, entre la ciudadanía y la nacionalidad. Cabe preguntarse si una hipotética sociedad de ciudadanos sin determinaciones nacionales comunes es capaz de sostener la cohesión mínima imprescindible que reclama un Estado-Nación moderno. O si, por el contrario, esa cohesión requiere la existencia de algún grado de identificación comunitaria compartida, tanto en términos de identificación nacional como de una cierta homogeneidad cultural.

La cuestión no es trivial. Por ejemplo, algunos de los interrogantes que suscita la llamada construcción europea tienen una relación directa con ella. Parece dudoso que llegue a ser viable una

²⁴ H. M. Enzensberger, *La Gran Migración*, Anagrama, Barcelona, 1992, muestra una visión bastante cauta y realista de los problemas asociados al crecimiento de la heterogeneidad cultural a resultas de la inmigración, o de los conflictos derivados del carácter plurinacional de un Estado: «La sociedad multicultural seguirá siendo un lema confuso mientras las dificultades que el concepto plantea sigan considerándose tabú en lugar de ser esclarecidas [...] Pocas veces la idea del Estado multinacional ha resultado ser viable. Quizás sea pedir demasiado que alguien se acuerde del desmembramiento del Imperio otomano o de la monarquía de los Habsburgo».

ciudadanía *europaea* -en realidad de los *quince o los diecinueve*- que no se limite a ser una especie de supraciudadanía, sino que aspire a sustituir a las actuales ciudadanías nacionales. Resulta igualmente poco probable que la Comunidad Europea pueda llegar a ser realmente una *comunidad* —lo que requeriría que los ciudadanos de a pie, y no sólo las élites más cosmopolitas, llegaran a sentirse identificados con ella— sin desarrollar una política común que incremente la cohesión social dentro de ella. Los referéndum celebrados sobre el tratado de Maastricht han mostrado la escasa o nula adhesión que el proyecto de construcción europea suscita por el momento en buena parte de las ciudadanías de los diferentes Estados.²⁵

Una sociedad pluricultural puede tener que convivir con conflictos nacidos de la existencia de valores incompatibles. Ello obliga negociar los conflictos derivados de la diferencia cultural, a limar las aristas más incompatibles que puedan existir entre los diversos modelos culturales, a privar de significación política, neutralizando y desplazando a la esfera de la autonomía personal buena parte de las diferencias en materia de estilos de vida, creencias y valores. Conviene no olvidar, empero, que la necesaria negociación de estos conflictos no se realiza desde una posición de equilibrio entre todas las partes. De hecho, y de derecho, la fuerza de los colectivos inmigrantes es muy inferior a la de quienes están socializados en los valores de la sociedad receptora. El inmigrante tiene una posición de inferioridad en el plano social. Y su debilidad se ve acrecentada

²⁵ Régis Debray, «Sobre la unión europea», *El País* 7-X-93, cuestionaba la posibilidad de una identidad europea que no estuviera basada en el mantenimiento de las singularidades de cada una de las naciones. Simone Veil, ex presidenta del Parlamento Europeo y ministra del gobierno francés, afirmaba hace unas semanas: «Los debates sobre Maastricht han sido una seria advertencia; no se puede continuar la construcción europea sin tener en cuenta lo que piensan los pueblos, y en particular sus críticas al carácter poco democrático de algunas instituciones comunitarias y su apego a las identidades nacionales» (*El País*, 20-X-93).

por el hecho de que, en tanto que *no nacional*, está también excluido de la ciudadanía, y con ello de la política. A. Sayad²⁶ formula el problema en estos términos: sólo los nacionales están autorizados a entrar en conflicto los unos con los otros, a competir por el poder político. Las sociedades receptoras difícilmente reconocen a los inmigrantes el derecho a plantar conflictos sociales, culturales o políticos. Esta desigualdad hace más necesario, si cabe, un esfuerzo de comprensión (aunque ello no suponga necesariamente aprobación) del sentido de pautas culturales distintas a las nuestras.

Por otra parte, una sociedad pluricultural en la que la lealtad y la solidaridad quedara circunscritas al interior de cada comunidad cultural, sería una sociedad fragmentada, privada de cohesión, amenazada de desintegración como tal, en la que la dimensión de la ciudadanía como derecho y deber de participación en la construcción de la vida social quedaría totalmente devaluada. Una sociedad de ese tipo difícilmente favorecería la participación de los ciudadanos en la cosa pública ni legitimaría el desarrollo de valores de solidaridad y de cooperación social. Por ello, uno de los retos que plantean las sociedades culturales muy fragmentadas es la construcción y el desarrollo de formas de identificación compartidas que incrementen la cohesión social. ■

Biblioteca Virtual Omegalfa

²⁶ Abdelmalek Sayad, *op. cit.* p. 299.