

## Unión Europea: ¿democracia de los iguales? Nacionalidad y ciudadanía europea ante el nuevo reto de la inmigración

*Francisco Javier Miranda\**

La afluencia de inmigrantes a la UE se ha convertido en un fenómeno estructural en el actual contexto mundial de globalización. Una buena parte de ellos, se convierten con el tiempo en residentes de larga duración procedentes de terceros países, es decir, de países que no son miembros de la UE. Mientras no adquieran la nacionalidad del país miembro en el que residan, no pueden convertirse en ciudadanos europeos. Así lo determina el Artículo 17 del Tratado Constitutivo de la UE, al enunciar que sólo disfrutan de la ciudadanía europea quienes posean la nacionalidad de los países miembros, tratándose además de dos ciudadanía complementarias, pues la europea no viene a sustituir a la nacional.

Ciertamente, la creación de la ciudadanía europea puede considerarse un hito en la construcción de la democracia en la UE, pues, no hay democracia sin *demos*, ni *demos* sin ciudadanía. Podría interpretarse incluso como un salto cualitativo que permitiría hablar de política, de democracia postnacional o de cosmopolitismo cívico (Rosales, 2000). El mismo carácter acumulativo de la ciudadanía europea, que algunos podrían denunciar como síntoma de debilidad, supone una extraordinaria novedad frente a la concepción exclusivista de la ciudadanía arraigada en la tradición política occidental, en virtud de la cual los individuos sólo pueden tener una ciudadanía, la ciudadanía nacional reconocida por un Estado-nación (De Julios-Campuzano, 2003, p. 12). Por otra parte, la ciudadanía europea no conlleva solamente una ampliación del espacio geográfico de protección de los derechos del ciudadano, sino lo que es igualmente importante, un incremento de sus facultades como ciudadano (*ib.*, p. 12).

Lo más importante, en todo caso, en relación con el análisis del fenómeno migratorio, es que la ciudadanía europea, de naturaleza supranacional, contribuye decisivamente a fraguar una identidad europea, en la medida en que se

---

\* Universidad de Málaga.

constituye en elemento de cohesión y de integración en un proyecto político común de las distintas ciudadanía nacionales, generando así una adhesión política, constitucional, que a su vez contribuiría a consolidar la identidad creada. A la inversa, pues, de los proyectos políticos nacionales, cuyo fundamento es la identidad colectiva nacional (Rosales, *op. cit.*).

Desde la óptica de la inmigración, la adquisición de la ciudadanía plena por parte de esta población plantea nuevos retos para la democracia europea. Lo que quiero plantear aquí es el déficit democrático que supone, por una parte, el desigual acceso de la población inmigrante a la ciudadanía europea en la medida en que tal acceso depende de la legislación particular de cada país miembro respecto a la concesión de su nacionalidad; y, por otra parte, la desigualdad entre la población inmigrante del conjunto de la Unión Europea en tanto que es cada Estado miembro el que regula la legalidad de su estatus residente y laboral (a veces con criterios arbitrarios, piénsese en las regularizaciones masivas no siempre con los mismos criterios) o su participación e integración en la comunidad política mediante la actual tendencia a disociar la ciudadanía de la nacionalidad (por ejemplo, el sufragio en las elecciones locales aun careciendo de la nacionalidad, o el reconocimiento de derechos sociales como la sanidad y la educación).

La solución a esta desigualdad de tratamiento incompatible con los principios de la democracia pasaría sin duda por la apuesta decidida en favor del diseño de una legislación comunitaria más comprometida en la regulación del acceso igual a la ciudadanía europea y de una política comunitaria compartida por todos los Estados miembros en materia de inmigración. Y así parece haberlo entendido la propia UE con la comunitarización de la política de inmigración desde el Tratado de Amsterdam (el objetivo de crear «un espacio de libertad, seguridad y de justicia»), frente a su tratamiento anterior en términos de cooperación intergubernamental.

La UE está desarrollando una política europea global de migración sustentada en principios de promoción de la prosperidad, la solidaridad, la seguridad y en el sistema de valores de la UE, en particular en el respeto de los derechos humanos y la diversidad. Aunque todavía es responsabilidad de cada Estado miembro de la UE la concesión del derecho de residencia a los inmigrantes y a los solicitantes de asilo, la UE trata de establecer normas de ámbito continental que rijan y faciliten los numerosos procedimientos y condiciones en materia de asilo, inmigración legal y clandestina e integración de los emigrantes. La UE aspira a mejorar las oportunidades económicas y las medidas de integración, garantizando unos derechos y un trato equivalentes en toda la UE a las personas que no son nacionales de ésta, y asimismo propone un enfoque integrado de la gestión de sus fronteras exteriores ayudando a dotar a los distintos países de medidas y competencias comparables; y

desarrollando un planteamiento global coherente de la migración que incluya asociaciones con los países de origen de los inmigrantes.

En 2000, por ejemplo, la UE aprobó dos legislaciones en contra de la discriminación: la Directiva de Equidad Racial y la Directiva de Equidad Laboral, con el fin de eliminar desigualdades en varios ámbitos, especialmente por razones de raza y etnia. El Consejo de Ministros también acordó 11 Principios Básicos Comunes de Integración, con el objetivo de crear un marco a través del cual los estados miembros creen políticas encaminadas a integrar a los inmigrantes. Estos principios enfatizan la importancia, entre otras cosas, del acceso a clases de idioma, a empleo y a servicios en el país receptor. Y en esta misma línea, la UE está trabajando en una serie de herramientas para apoyar políticas a nivel nacional, y para promover el intercambio de experiencias y prácticas buenas, tales como el manual de la integración, una página Web, un foro de integración, y un fondo para desarrollar proyectos con el fin de mejorar la integración de los inmigrantes.

Una condición previa, en cualquier caso, para el éxito de estas políticas es, como advierte Javier de Lucas, «el abandono de la visión instrumental de la inmigración y, con ello, el reconocimiento de que la representación del mundo que permite seguir planteando la presencia de los inmigrantes como un factor ajeno y secundario respecto al vínculo social y al contrato de ciudadanía es insostenible» (2001, p. 46). Hasta ahora, en efecto, de acuerdo con esta visión predominante de los inmigrantes como «productores» o «mercancías» (al menos no como «delincuentes»), presente en los discursos que sólo se ocupan de la relación de la inmigración con el mercado, «su presencia entre nosotros no alcanza la plenitud de su condición como seres humanos, menos aún como agentes del espacio público» (*ib.*, p. 46).

La importancia crucial otorgada por la UE al concepto de integración en sus políticas migratorias, no puede dejar de alabarse, así como sus esfuerzos para hacer realidad este objetivo con el fin de prevenir o neutralizar tendencias hacia la exclusión social y hacer realidad un nivel básico de igualdad material sobre el cual fomentar la solidaridad ciudadana, la preocupación por el interés común, imprescindibles para el desarrollo de la democracia. Sin embargo, como advierte Javier de Lucas (cito textualmente), «el proceso de integración no puede ser visto sólo ni aun primordialmente como el mágico resultado de políticas de interculturalidad, tolerancia y pluralismo, unidas a medidas concretas en los factores básicos de integración: escuela, vivienda y trabajo. Eso es imprescindible (con los matices que se quiera), pero no es suficiente e incluso puede constituir una mera coartada si no hay pasos claros en el primer terreno de la integración, la igualdad en los derechos» (*ib.*, p. 47). A juicio del Profesor De Lucas, es preciso dejar muy claro qué derechos son derechos de todos y, por tanto, también de los inmigrantes: «[...] cuáles y por

qué entre los derechos que constituyen el triple contenido de la ciudadanía, es decir, las libertades negativas o seguridad jurídica —la garantía del Estado de Derecho—, los derechos sociales —la garantía del Estado de bienestar— y los derechos políticos que hagan real la comunidad libre de iguales —la garantía del Estado democrático—, pueden ser extendidos en el nuevo contrato de ciudadanía a los residentes» (*ib.*, p. 47)).

Dicho de otro modo, dada la conexión entre ciudadanía y nacionalidad que posterga la plena integración de los inmigrantes, es posible al menos ahondar en el desarrollo de aquellas políticas que sin conceder la ciudadanía, es decir, la nacionalidad, sí permiten a la población inmigrante disfrutar de algunos de los derechos fundamentales de los nacionales. Es lo que permite a algunos autores hablar de una ciudadanía postnacional (Soysal, 1994). Una vez realizado este recorrido, nos encontramos de nuevo ante la necesidad de obtener la nacionalidad, la ciudadanía nacional, para poder culminar el proyecto de integración plena con el reconocimiento de la ciudadanía activa y, de este modo, la igualdad plena.

Esto significa que la ciudadanía europea, acompañada de políticas restrictivas en el acceso a los derechos, puede convertirse en un instrumento de desigualdad y de exclusión en relación con la población inmigrante, dando lugar en su seno a una estratificación cívica (López Sala, 2006) incompatible con la democracia. Nos encontraríamos, en efecto, con una Europa que al condicionar el acceso a la ciudadanía a la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro, está privilegiando a unos individuos y discriminando a otros con tratamientos jurídicos diferenciados.

Lo interesante aquí es que algunos de los presupuestos de esta exclusión son justamente los que —como señalé antes— parecían haber sido desactivados o desafiados con la creación de una ciudadanía europea, de índole supranacional: en especial, la confusión entre pertenencia (entendida como nacionalidad) y ciudadanía, que permite excluir a los extrajeros de la titularidad de ciertos derechos. Una respuesta a la altura del reto que supone el fenómeno migratorio en la actualidad exige desarrollar un nuevo concepto de ciudadanía, inclusivo y plural, que haga posible la integración plena, es decir, la igualdad real, de los inmigrantes en las sociedades receptoras. Para ello, es imprescindible superar la actual supeditación del estatus de ciudadanía activa a la posesión de la ciudadanía nacional, con más razón aún si reparamos en lo extraordinariamente restrictiva que suele ser la legislación que regula la adquisición de la nacionalidad. Yendo más lejos aún, como explica Remiro Brotóns (1995), esta confusión entre ciudadanía y nacionalidad puede interpretarse como una forma de imposición de la nacionalidad (cito textualmente): «la adquisición de nacionalidad del país receptor puede proponerse, no imponerse, y aun sin ella el inmigrante

extranjero legal no ha de ser discriminado por su condición y puede aspirar incluso no sólo a derechos civiles y sociales, sino también políticos».

Una de las vías para solventar esta paradoja de la ciudadanía europea que cortocircuita su potencial universalista —inclusiva respecto a los individuos de los Estados miembros, pero excluyente respecto a los residentes de terceros países— pasa como apunta Frédéric Mertens de Wilmars (entre otros muchos autores) por distinguir la nacionalidad de la ciudadanía: «Un elemento que podría servir de nueva base atributiva de la ciudadanía europea consiste en la residencia en uno de los territorios de los Estados miembros de la Unión Europea. De este modo, se evitaría una interferencia en la prerrogativa de la soberanía de los Estados mientras que las condiciones de acceso a la ciudadanía europea se aproximarían más» (2005, p. 156). En opinión de Mertens de Wilmars no puede invocarse ningún argumento contra la atribución de la ciudadanía y del derecho de voto a los nacionales de terceros países en la medida en que para otorgarle la ciudadanía a un nacional de la Unión Europea en su Estado de residencia, no se le exige una temporada de estancia ni integración ni conocimiento de la lengua (*ib.*, p. 157). No reconocer este derecho supondría una merma —a juicio de Mertens de Wilmars— de la legitimidad política de la Unión Europea y sus Estados miembros, así como una vulneración del carácter indivisible de los derechos humanos y de las libertades fundamentales que garantiza el Convenio del Consejo de Europa de 1950 (*ib.*, p. 157).

En esta dirección pueden encontrarse algunos indicios favorables en la política de la UE: la definición de la política de inmigración como parte del primer pilar, de acuerdo con el Título IV del Tratado de Amsterdam; las recomendaciones de Tampere de octubre de 1999 (en la medida en que la exigencia de «trato justo» a los nacionales de terceros países incorpora la recomendación de asimilación en el reconocimiento de derechos —se habla de situación «comparable» a los ciudadanos de la UE, es decir, todavía no se habla de equiparación—, y se reconoce que el respeto a la diferencia cultural es básico); la comunicación 757 de 22 de noviembre de 2000 de la Comisión Europea en la que se perfilan los elementos de una «nueva política de inmigración europea»; los derechos enunciados en la Carta de Derechos (proclamada en la cumbre de Niza de 2000, aunque lamentablemente no incorporada a los tratados constitutivos de la UE) que podrían contribuir a abrir la posibilidad de reformular el artículo 8 del TUE de 1992 en el que se define la ciudadanía de la UE (modificado por los artículos 17 y siguientes del Tratado de Amsterdam), en especial capítulos 3 —igualdad— respecto a los artículos 12 y 13 del Tratado de Amsterdam (principios de igualdad y no discriminación) y 5 —ciudadanía—, en relación con los artículos 17 a 21 del mismo Tratado.

El elemento que quiero destacar ahora es, fundamentalmente, la introducción de una nueva categoría o concepto, a saber, la *ciudadanía cívica*.

En el marco de Tampere, la Comisión introdujo en noviembre de 2000 la categoría de ciudadanía cívica para conceptualizar la figura del inmigrante residente permanente o lo que en el debate académico se suele denominar como *denizenship* europeo. Esta nueva noción se transforma en el principal eje de las políticas de integración de la UE que hemos mencionado anteriormente, especialmente desde las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Salónica (19-20 de junio de 2003) y las conclusiones de Tampere de junio de 2004.

Esta iniciativa de la Comisión de conceptualizar al inmigrante residente permanente (*denizen* europeo) supone por sí misma —según Zapata-Barrero (2004, pp. 218-219)— un paso adelante sin precedentes por al menos tres razones: 1) La UE ya no es solo asunto de nacionales europeos sino también de nacionales de terceros países residentes de larga duración o ciudadanos cívicos; 2) Se pasa de una percepción de la inmigración como exclusivamente de control de flujos y asuntos de seguridad, a una basada en la integración; y 3) Es una noción mucho más extensa, inclusiva, que la clásica de ciudadanía europea estrictamente centrada en los nacionales de Estados. Por lo tanto, permite conceptualizar a una población que quedaba desatendida con la noción exclusivamente estatal y vinculada a la nacionalidad (de un Estado miembro) de ciudadanía europea. Esta extensión se efectúa con el establecimiento de un sistema de derechos y deberes comunes entre nacionales europeos y de terceros países. En definitiva, con esta nueva noción en los círculos europeos, por primera vez la lógica de los inmigrantes entra en el proyecto común europeo. La noción de ciudadanía cívica podría interpretarse desde una perspectiva optimista como un paso importante en el camino hacia la obtención de un estatuto de residente europeo para los inmigrantes que, cumplidas determinadas condiciones, podrían ser equiparados en sentido estricto, es decir, en términos de igualdad de derechos, a los ciudadanos europeos. Se trataría, en suma, de la recuperación de la idea de que ciudadano es el que habita en la ciudad, no solo el que nace en ella. De esta manera, estaríamos más cerca de ofrecer una respuesta satisfactoria a la necesidad —antes señalada— de transferir el vínculo de ciudadanía desde la nacionalidad a la residencia.

Algunos autores, como el Profesor De Lucas, van incluso más allá, vislumbrando el desarrollo de esta noción de ciudadanía cívica y proponiendo que la residencia como condición de la ciudadanía cívica ni siquiera tiene que ser necesariamente permanente (cito textualmente): «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 derecho a participar al

menos en ese nivel. El derecho de ciudadanía cívica en este primer ámbito no puede ser una aspiración que se otorga sólo al inmigrante que alcanza finalmente el status de residente permanente. Si no, seguimos manteniendo status de esclavitud o, al menos, de infraciudadanía» (*op. cit.*, p. 47).

Ahora bien, como explica Ricard Zapata-Barrero (*op. cit.*, p. 219), la noción de ciudadanía cívica se presta a dos posibles interpretaciones: considerar la ciudadanía cívica como una propuesta de política innovadora de inclusión o bien considerar que esta propuesta pertenece a la tradición de una política clásica de adquisición de la ciudadanía, siguiendo pautas estatal-nacionales. En opinión de Zapata-Barrero, la segunda concepción, es decir, la interpretación en clave de tradición, sería la defendida por la Comisión y de una forma tácita por el Parlamento; la concepción innovadora, que sigue una lógica postnacional, correspondería principalmente al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo.

De acuerdo con la primera interpretación, se seguiría defendiendo el vínculo entre ciudadanía europea y derechos políticos, de una parte, y la ciudadanía nacional, de otra. La introducción de la noción de ciudadanía cívica respondería exclusivamente a la conveniencia de armonizar en el seno de la UE el acceso a la ciudadanía europea, puesto que cada Estado regula de forma diferente la «ciudadanía permanente». Se trataría de conferir al estatuto de la residencia permanente una dimensión europea, pero siempre como paso previo para la adquisición de la ciudadanía nacional, en manos de los Estados.

En el otro extremo la ciudadanía se vincularía a la residencia y no a la nacionalidad. Sería la residencia la que otorgaría el estatuto de ciudadanía europea, sin necesidad de estar vinculada a la nacionalidad. Como afirma Zapata-Barrero con tinte pesimista, entre ambas concepciones solo una es la que ha llegado al Consejo Europeo y a la Constitución Europea: la ciudadanía sigue estando vinculada a la nacionalidad. El cambio revolucionario sería que la ciudadanía cívica fuera el criterio para la concesión de la ciudadanía europea, sin necesidad de que se adquiriese previamente la nacionalidad de un Estado miembro. El signo definitivo de este cambio de enfoque es aún una cuestión incierta. En cualquier caso, ambas direcciones son hoy en día posibles.

Querría terminar como empecé, destacando el carácter estructural de la inmigración, ofreciendo para ello algunos datos. De los aproximadamente 495 millones de habitantes de la UE, 18,5 millones no son nacionales de la misma, es decir, casi un 3,8 % de la población total. Las proyecciones recientes apuntan a un descenso natural de la población de la UE entre 2010 y 2050. Si se asume una inmigración neta igual a cero, la población de la UE disminuiría en 26 millones de personas para 2030 y en 50 millones para 2050. Si se excluye

la inmigración, se prevé que para 2050 la población de la UE en de edad laboral (15 a 64 años) disminuirá en 59 millones, lo que plantea un importante problema económico. El mayor número de inmigrantes a la UE proviene de Turquía, Marruecos, Albania y Argelia.

Las cifras hablan por sí solas. Parece evidente que uno de los retos principales de las democracias contemporáneas consiste precisamente en la articulación de nuevas fórmulas de participación política que propicien la integración cívica de los contingentes masivos de excluidos que representan los residentes procedentes de países no miembros de la UE. Se trata, en definitiva de recuperar la dimensión universalista y emancipadora, igualitaria, del concepto de ciudadanía democrática, «superando —como apunta el Profesor De Julios-Campuzano— los «privilegios» de una ciudadanía excluyente cuya identidad se construye precisamente por oposición al «*otro*» que nos es próximo» (*op. cit.*, p. 23).