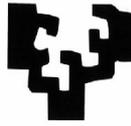


eman ta zabal zazu



Universidad Euskal Herriko
del País Vasco Unibertsitatea

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA COMUNICACIÓN
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN

DOCTORADO EN SOCIEDAD, POLÍTICA Y CULTURA

TÍTULO DE LA DISERTACIÓN:

DEMOS INCLUSIVO COMO PRIMUM MOBILE DE
SOCIEDADES HÍBRIDAS

Tesis Doctoral, presentada por **Diana Marcela Galarza Vergara**,
para optar al título de **Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración**

DIRECTORES

Gorka Moreno Márquez

· Patxi Lanceros Méndez

FECHA: Junio de 2016

A Juan K, por su hábito y presencia

*(...) hoy los hombres negros nos miran
y nuestra propia mirada se vuelve para
dentro; ahora antorchas negras iluminan
a su vez el mundo, y nuestras cabezas
blancas no son más que farolillos
balanceados por el viento (...)*

-Jean Paul Sartre-

Como se sabe, la vida pasada del emigrante queda anulada. Antes era la afiliación, hoy es la experiencia espiritual la que es declarada intransferible y por definición, extraña. Lo que no está cosificado, lo que no se deja numerar ni medir, no cuenta. Y por si no fuera suficiente, la misma cosificación se extiende a su opuesto, a la vida que no se puede actualizar de forma inmediata, a lo que siempre pervive como idea o recuerdo. Para ello han inventado una rúbrica especial. Es la de los «antecedentes», y aparece como apéndice de los cuestionarios después del sexo, la edad y la profesión. La ya estigmatizada vida es aún arrastrada por el coche triunfal de los estadísticos unidos, y el propio pasado está ya seguro frente al presente, que cada vez que lo recuerda lo consagra al olvido.

-Theodor Adorno-

*Echado de mi país, debo ver ahora
cómo abrir un nuevo negocio, alguna bodega
donde pueda vender lo que pienso.
Debo andar otra vez los viejos caminos,
pulidos por las pisadas de los desesperados.
Ya en marcha, aún no sé: ¿Hacia quién voy?
Donde llego oigo decir: ¡Spell your name!
Oh, este «name» fue uno de los grandes.*

-Bertolt Brecht-

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Patxi Lanceros por hacerme depositaria de ese pensamiento imperturbable, que me condujo por la intransigencia del pensador individual, cuya capacidad de expresión es un poder, un gesto de desafío. Le agradezco su disposición al diálogo, su confianza en mis líneas como pensadora inflexiblemente crítica, en aras de rechazar la absurda sabiduría de la resignación.

En la constante búsqueda de comprensión y sentido, asumí los riesgos que el contexto me prodigó, con la fortuna de tener en Gorka Moreno a un generoso guía, con esa empatía que Theodor Adorno tanto valora; por ende, esta instancia no hace suficiente justicia a la memoria agradecida.

Agradezco a Iñaki Barcena por su diligencia al acoger mi disertación, otorgándole el espacio necesario para ser escuchada. Valoro vivamente su recomendación, sobre la pertinencia de contar con la apreciación de Gorka, la cual me permitió continuar en la búsqueda constante de comprensión, entendida ésta como un atento y resistente enfrentamiento a la realidad.

A Juan K le agradezco haberse convertido en salvaguarda de mi texto, como comunidad espiritual de bienes. Gracias por tu dedicación y tu pugna por evitar, lo que Adorno ha calificado como, el sacrificio del pensamiento autónomo; al fin y al cabo me he enriquecido en demasía de tu autodidactismo militante, de allí haber podido salir indemne de la ansiedad de la infinitud que acompaña el acto de escribir, sobre todo, el no haber firmado la capitulación, el no haber renunciado ante la mezquina saciedad del conformismo.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS

INTRODUCCIÓN.....	3
PRIMERA PARTE: EL ESTADO NACIÓN Y LA EXPERIENCIA HISTÓRICA DE LA ALEMANIA NAZI.....	7
CAPÍTULO I.....	8
EL ESTADO Y SUS APREMIANTES PARADOJAS.....	8
1.1 ORGANISMOS INTERNACIONALES Y ASUNTOS DE INTERÉS COLECTIVO	10
1.2 ENTRE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SOBERANÍA NACIONAL	16
1.3 LEYES DE NUREMBERG.....	19
1.4 LA CONDICIÓN DE APÁTRIDA DURANTE EL RÉGIMEN NACIONAL SOCIALISTA	25
1.5 EL CONCEPTO DE NACIÓN EN LA ALEMANIA NAZI	28
CAPÍTULO II.....	31
EL ESTADO VS. FLUJOS MIGRATORIOS CONTEMPORÁNEOS	31
CAPÍTULO III.....	42
NACIÓN: REFERENTES HISTÓRICOS Y RETOS DEL PRESENTE	42
3.1 LA MORAL SUBVERTIDA DEL TERCER REICH	53
3.2 UNA MORAL CONDICIONADA A LA PERTENENCIA NACIONAL	57
SEGUNDA PARTE: FRONTERA, CIUDADANÍA E INTERLOCUCIÓN POLÍTICA DEL INMIGRANTE.....	62
CAPÍTULO IV	63
FRONTERA: FUSIÓN Y ENTROPÍA	63
4.1 HERMENÉUTICA Y HORIZONTES DE COMPRESIÓN	63
4.2 CONTEXTO HISTÓRICO Y FUSIÓN DE HORIZONTES	65
4.3 HERMENÉUTICA, ESTADO-NACIÓN E INMIGRANTE.....	69
4.4 MURALLAS INENARRABLES, PERENNES PERSECUCIONES: LA FRONTERA	72
CAPÍTULO V.....	81
CIUDADANÍA: HORIZONTES DE COMPRESIÓN Y LIBERTAD COMUNICATIVA.....	81
CAPÍTULO VI	101
EL INMIGRANTE ESTABLE COMO INTERLOCUTOR VÁLIDO	101
TERCERA PARTE: POLÍTICA MIGRATORIA EUROPEA Y ESPAÑOLA	115
CAPÍTULO VII.....	116
UNIÓN EUROPEA E INMIGRACIÓN: ¿ENFOQUE APROPIADO?.....	116
7.1 ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA COMÚN EN LA UNIÓN EUROPEA	116
7.2 DIRECTIVA EUROPEA DE RETORNO	120
7.3 ¿HACIA UNA POLÍTICA EUROPEA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES?	130
7.4 POLÍTICA EUROPEA PARA LA <u>INTEGRACIÓN POLÍTICA</u> DE LOS INMIGRANTES	133
CAPÍTULO VIII	141
POLÍTICA MIGRATORIA EN ESPAÑA: LA INDEFENSIÓN DEL MÁS DÉBIL.....	141

CUARTA PARTE: ANÁLISIS DEL ACCESO A LA NACIONALIDAD Y EL DERECHO A VOTO EN ESPAÑA, EN PERSPECTIVA COMPARADA, CASOS DE ESTADOS UNIDOS Y PORTUGAL	148
CAPÍTULO IX	149
ACCESO A LA NACIONALIDAD EN PERSPECTIVA COMPARADA	149
9.1 TIEMPO DE ESPERA PARA LA OBTENCIÓN DE LA NACIONALIDAD.....	150
9.2 EXAMEN CÍVICO Y DE IDIOMA.....	152
9.3 GRADO DE DISCRECIONALIDAD EN LA CONCESIÓN DE LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA.....	157
9.4 TRANSPARENCIA DEL PROCESO DE NATURALIZACIÓN	159
9.5 TASAS PARA LA CONCESIÓN DE LA NACIONALIDAD	160
9.6 POSIBILIDAD DE RECURRIR UNA RESOLUCIÓN NEGATIVA.....	161
9.7 DOBLE NACIONALIDAD.....	162
9.8 PROMOCIÓN OFICIAL DE LA NATURALIZACIÓN	163
9.9 COHERENCIA ENTRE LEYES MIGRATORIAS Y DE NATURALIZACIÓN.....	164
9.10 NATURALIZACIÓN DE PERSONAS NACIDAS EN EL TERRITORIO	165
9.11 MODIFICACIONES EN LA NORMATIVA ESPAÑOLA: LEY 19/2015 DE 13 DE JULIO.....	167
9.12 REFLEXIONES Y PROPUESTAS A MODO DE CONCLUSIÓN.....	169
CAPÍTULO X.....	176
VOTO INMIGRANTE: PRUEBA DE LEGITIMIDAD E INCLUSIÓN PARA LAS DEMOCRACIAS LIBERALES.....	176
10.1 EL DEBATE EN TORNO AL DERECHO A VOTO DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE	176
10.2 ESPAÑA: EL INCONVENIENTE DE LA RECIPROCIDAD	188
10.3 ESTADOS UNIDOS: REMINISCENCIA HISTÓRICA.....	192
10.4 PORTUGAL: COMUNIDAD LUSÓFONA Y RECIPROCIDAD	194
10.5 REFLEXIONES SOBRE LOS CASOS PLANTEADOS	196
CONCLUSIONES.....	198
BIBLIOGRAFÍA.....	206
ANEXOS	220

INTRODUCCIÓN

La tesis doctoral que se presenta a continuación, se propone responder a una realidad contemporánea, de gran importancia: el creciente peso de las migraciones a lo largo y ancho del planeta. Es interesante estudiar la integración política de los inmigrantes en las sociedades receptoras, ya que la migración como fenómeno internacional, ha generado cambios importantes en sociedades que en el pasado respondían a una composición más homogénea que la actual. Los entornos de acogida, hoy en día, han sido transformados por la migración, y ante esta realidad, es necesario estudiar la integración de los inmigrantes, en aras de facilitar la inclusión y la convivencia en ambientes plurales.

El trabajo de investigación se centrará en la integración política de los inmigrantes, que residen de forma estable, en sociedades democráticas. Se le concederá especial relevancia al derecho al voto y al acceso a la nacionalidad, en perspectiva comparada, como herramientas integradoras esenciales, no contrapuestas sino complementarias.

El concepto tradicional de ciudadanía, es desafiado por los retos que plantea la migración en las sociedades democráticas actuales. La integración política de los inmigrantes, plantea de forma indiscutible, la necesidad de repensar este término para ampliar los linderos de la comunidad política e incluir en ellos a los nuevos vecinos. De igual forma la frontera, la nación, la soberanía, el *demos*, el pueblo, el *ethnos*, son elementos que requieren un análisis para poder comprender de qué forma interactúan entre sí y con el inmigrante asentado en las sociedades de recepción.

Los principales objetivos de esta investigación son los siguientes: Analizar desde el punto de vista teórico, conceptos relevantes como nación, ciudadanía e integración, que proporcionan importantes elementos a la hora de abordar el fenómeno migratorio contemporáneo, en general, y la integración política de los inmigrantes, en particular. Determinar en qué medida el derecho al voto de los inmigrantes, reformula la concepción tradicional de la ciudadanía y da cuenta de una realidad contingente que, revela la aparición de entornos multiculturales de convivencia.

A través de esta tesis doctoral también se pretende realizar un diagnóstico sobre el proceso de naturalización en España, tomando como referentes a Estados Unidos y Portugal, en perspectiva comparada, con el objeto de determinar las falencias que presenta y estar en capacidad de formular reflexiones y propuestas al respecto.

Las hipótesis que formulo son las siguientes: La integración política de los inmigrantes, a través del derecho al voto y el acceso a la nacionalidad, es un elemento fundamental para su inserción plena en las sociedades receptoras. Las sociedades actuales, multiculturales e híbridas requieren articular a su población de forma inclusiva y enriquecedora, a través del reconocimiento de la vecindad y la residencia, por encima de elementos tradicionales de carácter cerrado como el binomio ciudadanía-nacionalidad. La posibilidad de que los inmigrantes voten en las sociedades en las que residen, indica un replanteamiento del concepto clásico de ciudadanía, ligado estrechamente con el de nación y nacionalidad.

La metodología es hermenéutica, aproximación que permite la interpretación de los textos y materiales considerados, con el fin de analizar el objeto de estudio de la tesis. La investigación se llevará a cabo desde dos aproximaciones, una normativo-filosófica y otra empírica, relacionada con la praxis política. La primera aproximación tendrá por objeto analizar la estrecha relación que existe entre conceptos tales como ciudadanía, nación, pertenencia, frontera, democracia, entre otros, y la integración política de los inmigrantes en las sociedades de recepción.

La segunda atañe al análisis de políticas públicas implementadas en diferentes entornos geográficos, en busca de la elaboración de un diagnóstico sobre éstas y un posterior análisis conducente a formular algunas reflexiones y propuestas para la mejora de las mismas. El análisis en cuestión, se centrará en el alcance actual del derecho a voto y la naturalización en España, en comparación con los casos de Estados Unidos y Portugal. Se han escogido los anteriores países como referentes para la comparación, puesto que el primero es un país de larga tradición como entorno de migración, y el segundo, un territorio de reciente migración, con una política de acceso a la nacionalidad, ponderada en el contexto europeo e internacional.

Este trabajo de investigación abordará su objeto de estudio desde diferentes aproximaciones, como se ha mencionado previamente, porque de esa forma es posible reflexionar acerca de conceptos políticos esenciales, como el de ciudadanía, sin perder de vista que su aplicación práctica puede afrontar dificultades y erigir barreras para colectivos de personas que han decidido emigrar. Es conveniente y productivo que disciplinas que no suelen dialogar entre sí como la filosofía política y la sociología política, o aproximaciones que generalmente no interactúan como la filosófica y la empírica, se retroalimenten en aras de abordar objetos de estudio como el de las migraciones contemporáneas. Al respecto, Seyla Benhabib afirma: “No quiero sugerir con esto que los procesos empíricos por sí mismos pueden resolver los dilemas normativos de los derechos de membresía; sin embargo, es importante para la filosofía política tomar conciencia de tendencias y transformaciones concretas”¹.

Desde una perspectiva normativa la vecindad, y no la nacionalidad, debe ser el elemento esencial para proporcionar acceso a la comunidad política, a los inmigrantes residentes. Sin embargo, la realidad contemporánea no permite aún vislumbrar la total desconexión de estas dos concepciones. El derecho a voto para los inmigrantes es aún incipiente y la consecución del mismo, en todos los niveles territoriales, no es palpable todavía. Por tal razón, aunque mi propuesta filosófica política es radical, en cuanto a la necesaria ruptura de la relación tradicional entre ciudadanía y nacionalidad, en la praxis política reconozco y respaldo la naturalización como vía de acceso a los derechos políticos irrestrictos. Tanto en el contexto europeo como internacional, se le concede cada vez más importancia al acceso a la nacionalidad como forma de facultar la integración de los inmigrantes; desde el punto de vista de los derechos políticos y específicamente del derecho al voto, su relevancia es indiscutible. Tanto las instituciones de la Unión Europea, como los grupos e institutos de investigación, toman en consideración este factor, a la hora de determinar el grado de integración de los inmigrantes en las sociedades de recepción.

El presente trabajo constará de cuatro partes que comprenden en total diez capítulos. En la primera parte se abordará el rol que ejerce el Estado dentro del sistema internacional actual, su relación con otros actores del sistema como los organismos internacionales,

¹ Benhabib, Seyla. *Los derechos de los otros*. Barcelona. Editorial Gedisa. 2005. p. 106.

las paradojas a las que se ve enfrentado, su postura frente a los flujos migratorios actuales y su estrecha relación con el concepto de nación. De igual forma se abordará el régimen nacionalsocialista alemán, en varios capítulos de esta primera parte teórica, por ser la experiencia histórica en la que se basó Hannah Arendt para exponer la escisión entre derechos humanos y derechos ciudadanos, dicotomía relevante en la aproximación al objeto de estudio. Al respecto se tratarán las leyes de Nuremberg, la apatridia y el concepto de nación.

En la segunda parte, se tomarán elementos esenciales de la aproximación hermenéutica, se realizará una reflexión acerca de la relación del Estado con el inmigrante, para luego adentrarse en la noción de frontera. La ciudadanía, uno de los conceptos fundamentales de la tesis, será desarrollada en el quinto capítulo, exposición que desembocará en el análisis de la integración política de los inmigrantes en contextos democráticos, y de forma específica en el derecho a voto de los vecinos inmigrantes. En la tercera parte se expondrá la política migratoria de la Unión Europea, su evolución, el caso de la Directiva Europea de Retorno, así como la integración en general y la integración política de los inmigrantes, en particular; de igual manera, se expondrá y analizará la legislación de extranjería y el enfoque de la política migratoria en España.

En la cuarta parte, se tomarán como referentes comparativos los casos de Estados Unidos y Portugal, acerca del proceso de adquisición de la nacionalidad por residencia, con el fin de llevar a cabo reflexiones y realizar propuestas, encaminadas a la mejora del proceso de naturalización en España. El análisis versará sobre el procedimiento de obtención de la nacionalidad por residencia, apelando al *ius soli* más no al *ius sanguinis*, debido a que es la vía de adquisición de la nacionalidad a la que pueden optar los inmigrantes, en su calidad de vecinos; es decir, por desarrollar su proyecto de vida en España. Por otra parte, la reflexión se concentrará en el proceso en sí mismo, así como en los exámenes cívicos y de idiomas, como requisitos para demostrar un nivel suficiente de integración en las sociedades de recepción. Por último, se analizarán los argumentos teóricos esgrimidos a favor y en contra de la concesión del derecho a voto para los inmigrantes y el estado actual de este derecho político, en España, tomando como referentes a Estados Unidos y Portugal.

**PRIMERA PARTE: EL ESTADO NACIÓN Y LA EXPERIENCIA HISTÓRICA
DE LA ALEMANIA NAZI**

CAPÍTULO I

EL ESTADO Y SUS APREMIANTES PARADOJAS

El sistema del Estado-nación, establecido a partir de las Revoluciones estadounidense y francesa, y que llevó a su culminación procesos de desarrollo que operaban desde el absolutismo europeo del siglo XVI, se basa en tensiones y en determinados momentos en una contradicción abierta entre los derechos humanos y el principio de soberanía nacional

-Seyla Benhabib-

La defensa de los derechos humanos está en el corazón de la tradición liberal y refleja la idea de que el ser humano debe ser protegido y respetado como tal, sin ningún tipo de restricción, con independencia de credos, razas, culturas, etc.

Esta idea de la igual dignidad de todas las personas se puede hacer efectiva de distintas formas, pero es la que sostiene el apego a una democracia de sufragio universal; la renuncia al sexismo, al racismo y al heterosexismo; el respeto a la autonomía de los individuos, que se resiste al deseo del Estado de adaptarnos a la concepción de lo bueno de alguien ajeno a nosotros; y la noción de los derechos humanos – derechos que poseen los seres humanos como tales- que está en el corazón de la teoría liberal²

Que se propugne su defensa es una realidad de nuestros días aunque la puesta en práctica de tales derechos haya demostrado ser conflictiva como se analizará posteriormente. Desde el punto de vista político, es necesario evidenciar la necesidad de no ser considerado un eterno visitante en un territorio determinado como defiende Seyla Benhabib, cuyo planteamiento se sustenta en el postulado de Hannah Arendt del *derecho a tener derechos* y es transformado por Benhabib en el *derecho de membresía*.

Como señala Adela Cortina, en una aldea global es necesario, para alcanzar la justicia para todos, propender por una visión amplia que trascienda los apegos locales y defienda el goce de derechos para todas las personas. La *moral cosmopolita* aporta una perspectiva inclusiva que al desbordar las fronteras, la soberanía y la propia conformación del sistema internacional, apela al hombre desnudo, sin atavíos, como eje

² Appiah, Kwame Anthony. “Patriotas Cosmopolitas”, en Nussbaum, Martha y Cohen, Joshua (comp.) *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y ciudadanía mundial*. Barcelona. Paidós. 1999. pp. 37-38.

central y sujeto de derechos, siendo una moral que se aleja de lo cercano y conocido, del contexto personal para preocuparse por el otro, a quien no se conoce, con quien no se ha interactuado, pero que se sabe humano y merecedor de derechos.

La *moral cosmopolita* defiende a todos y cada uno de los habitantes del planeta sin distinciones ni preferencias, sin rangos ni categorías; a pesar de encontrarnos lejos de consolidar su práctica y de concretar su alcance, teniendo en cuenta la prevalencia del Estado, de las fronteras y las diferencias en estatus y en derechos, debemos tener presente que debe ser el faro que guíe el devenir, el punto de llegada que se debe alcanzar. El hecho de que se otee a lontananza, no implica que debamos olvidar que es hacia donde debemos dirigir todos nuestros esfuerzos.

La utopía, a pesar de las críticas sobre ella vertidas, es un referente imprescindible en el conocimiento y transformación de la realidad, porque “sin utopía no hay conocimiento de la realidad. Lo imposible es el punto de orientación, una especie de brújula de la praxis y del conocimiento de lo posible”. Por eso como dice Hinkelammert jugando con las palabras, “no pensar lo imposible es imposible y sin pensar lo imposible jamás podremos circunscribir el marco de lo posible”. El problema, por tanto, no radica en el carácter utópico del discurso, sino en tomar a ésta, la utopía, por una descripción de la realidad, herencia de la ilusión trascendental del racionalismo más realista para el que el infinito es un número en lugar de una hipótesis³

Por lo tanto, en el devenir político actual se debe buscar un acercamiento entre el ser y el deber ser tanto como sea posible, intentar bajo los parámetros existentes y las restricciones que el mismo contexto impone, facilitar, colaborar, adecuar las políticas y las medidas a las ideas de inclusión, libertad, igualdad, equidad y justicia.

En los dos próximos subapartados, se llevará a cabo una reflexión sobre algunos de los dilemas que el Estado debe afrontar en el contexto internacional actual. Teniendo en cuenta que existen principios como el de no intervención, que se contraponen en la práctica a la defensa de temas de interés colectivo, el papel y desempeño de los organismos internacionales y su interacción con los Estados, es fundamental a la hora de comprender las posibilidades de negociación y acuerdo así como las dificultades intrínsecas que existen cuando se pretende el consenso en asuntos de interés colectivo, entre los que se cuenta la defensa de los derechos humanos, debido a la importancia de

³ **García Inda, Andrés.** “El cosmopolitismo y las nuevas fronteras de la ciudadanía”, en **Martínez de Pisón, José y Giró, Joaquín.** *Inmigración y Ciudadanía. Perspectivas sociojurídicas.* Logroño. Universidad de la Rioja. 2003. p. 107.

la soberanía y el principio de no intervención, conceptos esenciales para el Estado como figura política. Así mismo, la realidad actual expone la brecha que existe entre los derechos humanos y los derechos ciudadanos, precisamente como consecuencia de la delimitación de fronteras, y de la jurisdicción del Estado sobre un espacio geográfico específico, que protege al ciudadano y no a la persona.

1.1 Organismos internacionales y asuntos de interés colectivo

Los organismos internacionales son actores del sistema internacional en cuyo interior es posible discutir acerca de temas de interés colectivo y alcanzar acuerdos que propendan por el beneficio general, desde una perspectiva global que teniendo en cuenta a los Estados y sus preocupaciones, logre trascender los intereses individuales para abordar asuntos colectivos de una forma eficaz y beneficiosa.

La aparición de más y más instituciones internacionales, unas generales, otras particulares en el sentido funcional, no es sino el reflejo de una toma paulatina de conciencia general en el sentido de que la intensificación de la interrelación -que no la interdependencia por las implicaciones que este término encierra- de los Estados, la expansión de los ámbitos en que dicha interrelación se produce y la creciente complejidad de los problemas que por fin se reconocen como comunes, requieren y demandan acciones y soluciones, también comunes, que presuponen igualmente decisiones concertadas, no sobre la base de la coacción o presiones, sino de acuerdos alcanzados por la vía de la negociación, la persuasión o el consenso⁴

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que la cooperación en tales organismos, a pesar del surgimiento de temas que conciernen a todos los Estados en conjunto, depende de la voluntad y convicción de estos últimos.

Para alcanzar el nivel óptimo de cooperación y coordinación de políticas que los organismos internacionales requieren a la hora de actuar, tales instancias se pueden valer de determinados elementos dentro de un sistema internacional, en el cual los Estados continúan siendo los actores fundamentales del mismo y tomando decisiones con base en sus intereses individuales⁵. Sin embargo, las instituciones internacionales responden a un carácter marcadamente intergubernamental puesto que, quienes

⁴ **González Casanova, Pablo.** *No intervención, autodeterminación y democracia en América Latina.* Siglo Veintiuno Editores. México. 1983. p. 297.

⁵ **Walt, Stephen.** "International Relations: one world, many theories", en *Foreign Policy Magazine.* Primavera. 1998.

conforman sus instancias decisorias son los representantes de los Estados miembros de la mismas.

Quienes toman las decisiones y marcan las directrices sobre lo que se va a hacer son, entonces, los Estados. Los elementos de los cuales pueden asirse las organizaciones internacionales para hacer posible la cooperación entre Estados, son la promoción de negociaciones en las cuales la transparencia sea estimulada, el tratamiento de una serie de temas durante muchos años bajo reglas similares, el impulso de la honestidad para preservar la reputación futura, y el monitoreo sistemático del cumplimiento de sus compromisos por parte de los gobiernos ⁶.

Igualmente los organismos internacionales poseen cualidades que los llevan a favorecer la cooperación entre los Estados, como el hecho de que refuerzan prácticas de reciprocidad que proporcionan incentivos a los gobiernos para mantener sus compromisos, con el objeto de asegurarse de que los demás también lo harán ⁷.

Los Estados se comprometerán a llevar a cabo determinadas acciones en distintos ámbitos, para lograr ganancias o beneficios comunes, en la medida en que se garantice que dichas acciones no beneficiarán a unos Estados más que a otros. Los temas que se encuentran dentro de la agenda de las organizaciones internacionales, entre los cuales es posible mencionar el medio ambiente y la liberalización del comercio, contribuyen, también, a que la cooperación entre Estados tenga lugar, ya que implican negociaciones multilaterales que hacen difícil calcular las ganancias relativas, y que acarrear un riesgo reducido de cambios decisivos de poder para un actor sobre otro. Por lo tanto, se puede esperar que los Estados busquen aumentar su propio bienestar sin preocuparse porque otros Estados también realizarán avances ⁸.

Otro de los grandes desafíos que los organismos internacionales están obligados a abordar, es el de la tensión existente entre el principio de no intervención relacionado directamente con la soberanía nacional, y la autodeterminación de los pueblos y la

⁶ **Keohane, Robert.** "International Institutions: can interdependence work?", en *Foreign Policy Magazine*. Primavera. 1998. p. 86.

⁷ *Ibíd.* p. 86.

⁸ *Ibíd.* p. 88.

protección de elementos como el medio ambiente, los derechos humanos, la democracia. Con relación a la intervención, ésta ha tendido a justificarse cuando se propende por la instauración de valores morales más valiosos que el respeto a la no intervención o la independencia y soberanía de los Estados; es decir, cuando hay principios que trascienden fronteras⁹.

Aunque hoy en día se haga referencia a conceptos tales como el desdibujamiento de las fronteras, los actores principales del sistema internacional, siguen considerando importante el respeto de su soberanía nacional y del principio de no intervención, entendido como un imperativo que requiere que los Estados se abstengan de interferir en los asuntos de otros Estados¹⁰.

Dicha ausencia de interferencia en los asuntos de otros Estados, se hace difícil en un contexto en el cual existen asuntos que se considera deben ser respetados y protegidos a toda costa. El principio de no intervención deja de ser inalienable, absoluto e irrefutable y su aplicación se encuentra supeditada al cumplimiento de obligaciones de carácter internacional. Es en este punto en el que se identifica el centro de la tensión entre asuntos de interés colectivo y soberanía nacional, ya que se hace necesario decidir, en el mundo real, cuándo y cómo se le dará preponderancia a un principio sobre otro. No es exagerado, por lo tanto, afirmar que el gran debate de este fin de milenio se centra en la oposición de las *fuerzas centrípetas -locales* y nacionalistas- a aquellas *fuerzas centrífugas -internacionalistas*, “globalizantes”-, debate en el cual se sitúan reclamos a favor del “derecho de injerencia”, pero también el de sus propios límites¹¹.

Los organismos internacionales se enfrentan, por consiguiente, al reto de facultar la cooperación entre Estados para la consecución de ganancias comunes en asuntos de interés colectivo, incluso si el balance de poder y el principio de no intervención, que vela por la protección de la soberanía nacional, continúan siendo parte de sus principales preocupaciones. Las discusiones, exposición de visiones diversas acerca de

⁹ **Covarrubias Velasco, Ana.** “No intervención versus promoción de la democracia representativa en el Sistema Interamericano”, en **Tickner, Arlene (comp.)** *Sistema Interamericano y Democracia: antecedentes históricos y tendencias futuras*. Uniandes. Bogotá. 2000. p. 53.

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ **Ainsa, Fernando.** “Razones y límites del derecho de injerencia desde una perspectiva latinoamericana”, en *Revista Cuadernos Americanos*. Vol.3. N° 57. Mayo-Junio de 1996.

asuntos dispares, e intentos de llevar a buen término acuerdos para ser materializados en tratados, convenios o resoluciones oficiales, no están exentos de obstáculos, salidas en falso e incluso contradicciones manifiestas.

Las organizaciones internacionales aceptan y persiguen la realización de dos principios distintos que pueden llegar a ser contradictorios en la práctica. Entre éstos es posible mencionar, la protección y fortalecimiento de la democracia junto con el respeto e inalienabilidad de los derechos humanos, frente al principio de no intervención. Este último se encuentra directamente relacionado con dos importantes conceptos como son el de soberanía y el de la autodeterminación de los pueblos.

Es posible entender la soberanía como la potestad última de acción y decisión sobre el orden jurídico, como la facultad de dar y derogar las leyes sin la intervención de ningún elemento extraño a ese pueblo. Soberanía es entonces sinónimo de libertad, independencia, poder constituyente, pueblo, autodeterminación y del principio de no intervención¹².

La autodeterminación de los pueblos implica, por su parte, “que el pueblo se otorga su propio orden jurídico sin que nadie le señale cómo debe ser éste (...) consiste en la facultad exclusiva de un pueblo de dictar, aplicar y hacer cumplir las leyes”¹³. Es factible denominar a la libre determinación de los pueblos como soberanía interna, en contraste con la soberanía externa, la cual sería equivalente al concepto general de soberanía antes mencionado.

La no intervención en los asuntos internos de los Estados es aceptada, propugnada y defendida universalmente, pero ¿en qué medida este principio continúa siendo tan indiscutible como se proclama, cuando en razón de una serie de temas sobre los que existen consensos previos, se interfiere en los asuntos sobre los cuales únicamente el Estado en cuestión debería legislar?

La intervención de organismos internacionales como Naciones Unidas en favor del respeto a los derechos humanos, es posible, en la medida en que existe un consenso

¹² *Ibíd.* p. 12.

¹³ *Ibíd.* p. 7.

alrededor de la importancia de éstos como prerrogativas connaturales al ser humano que no pueden ser, bajo ningún punto de vista, desconocidas. No obstante, la soberanía es tenida en alta estima por lo Estados, quienes no se encuentran en disposición de renunciar a su ejercicio, incluso cuando se hace referencia a la protección de derechos que son reconocidos a nivel internacional. ¿Cuál de los dos principios debe primar, entonces?, ¿bajo qué situaciones es posible propender por la erosión de la soberanía estatal, teniendo en cuenta la necesaria preservación de derechos vitales, acordes con principios avalados internacionalmente?

Es relevante apuntar que aunque la soberanía de los Estados es respetada al requerir de su aprobación, para que un organismo internacional despliegue su colaboración, ésta podría llegar a considerarse una interferencia o intromisión en los asuntos de los Estados, aunque no se imponga sino se sugiera. De una u otra forma, quienes forman parte de una instancia internacional particular, intervienen en los asuntos internos de un Estado, con la sola sugerencia de medidas a adoptar, que pretenden hacer factible en la práctica el respeto de asuntos considerados relevantes.

Incluso, únicamente, recomendar una u otra acción en aras de preservar los derechos de los individuos, puede ser considerado una violación al principio de no intervención si es entendido como un imperativo que requiere que los Estados se abstengan de interferir en los asuntos de otros Estados¹⁴. La anterior definición abarca todos los tipos de intervención o interferencia en los asuntos internos de un Estado, en la medida en que dicha intromisión no se restringe al empleo de la fuerza.

No obstante, es pertinente tomar en consideración, el hecho de que ser parte de una organización de carácter internacional, representa asumir una serie de compromisos que la membresía implica. En ese sentido, la merma en la soberanía de los Estados puede considerarse una consecuencia que éstos deben asumir al ingresar a una organización internacional, y que por consiguiente, resultaría siendo responsabilidad de éstos.

La limitación de la soberanía estatal al aceptar los principios y compromisos que un organismo internacional exige para acoger a un nuevo miembro, vendría a ser, entonces,

¹⁴ Covarrubias Velasco, Ana. *Op. Cit.*

un costo que los Estados estarían dispuestos a aceptar, con miras a beneficiarse de acuerdos colectivos sobre temas que no pueden ser abordados de manera satisfactoria, unilateralmente.

Es evidente que el ingreso a los organismos internacionales *reduce* en cierta medida la soberanía de los Estados –que, de cualquier manera, nunca ha sido ni será absoluta- pero también es innegable que esa reducción se produce en un acto de *autolimitación*, o sea, en el ejercicio pleno de la voluntad *soberana* del Estado en cuestión”¹⁵

Sin embargo, existe una doctrina acerca del principio de no intervención, que aunque lo reconoce como elemento esencial dentro del sistema internacional, establece ciertas situaciones bajo las cuales es posible desconocerlo parcialmente. Entre tales circunstancias se puede mencionar el irrespeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, *cuestiones que han dejado de pertenecer a la jurisdicción interna*¹⁶. Existen normas mínimas de conducta humana que gozan de una aprobación universal, y si un Estado no las cumple, no tiene derecho a recurrir al principio de no intervención¹⁷.

Las organizaciones internacionales exhortan al respeto de principios que, en la práctica, pueden contraponerse. El respeto a los derechos humanos, a las libertades fundamentales y a la democracia erosionan o limitan la no intervención, la soberanía y la libre determinación de los pueblos; conceptos que se hallan interrelacionados. Dicha limitación, aunque puede ser considerada negativa, si se concibe a la soberanía como liberadora y posibilitadora de la independencia de los Estados, sería desde el ángulo opuesto, un elemento positivo dentro del sistema internacional anárquico de hoy en día, ya que defiende una serie de valores, principios y prácticas internacionalmente aceptadas, que buscan proteger al individuo, proporcionándole unas garantías mínimamente aceptables para que éste pueda llegar a desarrollar plenamente su potencial.

De igual forma, con respecto al principio de no intervención, la actuación de las organizaciones internacionales puede ser percibida de forma disímil, pues en un instante su intromisión en los asuntos internos de un Estado puede menoscabar su

¹⁵ **González Casanova, Pablo.** *Op. Cit.*

¹⁶ **Zárate, Luis Carlos.** *La no intervención ante el derecho americano.* Maser Impresores. 1984. p. 262.

¹⁷ *Ibíd.* p. 261.

soberanía, mientras en otro, dicha interferencia podría implicar, precisamente, la defensa de la soberanía de Estados que se han visto afectados por intervenciones provenientes de alguna o algunas de sus contrapartes dentro del sistema internacional.

Los organismos internacionales tienen un grado importante de injerencia en el comportamiento de los Estados, aunque a la vez esa injerencia puede tornarse en un instrumento de la sociedad en su conjunto para reforzar la autonomía, la independencia y la capacidad de acción de sus miembros individuales. Son dos caras de una misma moneda: quienes en un sentido resisten la injerencia de algún organismo en sus asuntos internos o externos, o sienten un día amenazados sus derechos soberanos, al día siguiente y en circunstancias diversas, ven en la acción de estos mecanismos un recurso para frenar la intromisión externa o para reforzar precisamente su soberanía¹⁸

La mirada respecto a conceptos como los mencionados varía radicalmente según el ángulo desde el cual se parta. Un mismo concepto puede ser sujeto de diversos posicionamientos, incluso opuestos, contradictorios. Por ejemplo: para las antiguas colonias la soberanía y el derecho a autodeterminarse es fundamental; sin embargo, si se es víctima del exceso de poder de un Estado cualquiera, seguramente se optará por el desconocimiento de dicho principio. Sucede así con los múltiples casos de crisis humanitarias que han existido y continúan presentándose en diversos puntos del globo.

1.2 Entre los derechos humanos y la soberanía nacional

La desnacionalización se convirtió en arma poderosa de la política totalitaria y la incapacidad constitucional de las Naciones-Estados europeas para garantizar los derechos humanos a aquellos que habían perdido los derechos nacionalmente garantizados, permitió a los Gobiernos perseguidores imponer su norma de valores incluso a sus oponentes

-Hannah Arendt-

Más allá de la existencia de organismos internacionales, en la práctica, sin embargo, la defensa de los derechos humanos por la que se propugna incansablemente en el ámbito internacional, se enfrenta a la existencia de un sistema internacional cuyo actor principal es el Estado y, que requiere del mismo para que se proteja de forma efectiva a las personas.

¹⁸ **González Casanova, Pablo.** *Op. Cit.* pp. 302-303.

Como señala Hannah Arendt, los derechos de las personas son respetados en la medida en que el Estado como estructura política propende por ello. Sin el respaldo institucional y político, la defensa de los derechos humanos no consigue sobrepasar el ámbito de los buenos propósitos. Es el Estado el que garantiza los derechos de las personas pero no como seres humanos sino como ciudadanos, por consiguiente, su vínculo político y jurídico es sólido.

En el contexto internacional los derechos de los seres humanos son enarbolados, pero son los ciudadanos los que pueden apelar a la defensa de sus derechos porque cuentan con un aparato gubernamental que sustenta sus reivindicaciones. “The tension between the moral claims of human rights norms along with the political reality of implementing human rights around the world becomes evident in the daily violations of human rights that take place in every corner of the world”¹⁹.

Es interesante apuntar que Arendt, tomando como punto de referencia a la Grecia clásica, señala que la persona no nace siendo ciudadana, sino que adquiere tal condición como producto de una conformación política que así lo decide, es el pacto social el que determina la transformación del ser humano en ciudadano, considerado un igual frente a sus contrapartes al interior de la comunidad política. “No nacemos iguales; llegamos a ser iguales como miembros de un grupo por la fuerza de nuestra decisión de concedernos mutuamente derechos iguales”²⁰.

Por consiguiente, la igualdad se presenta entre ciudadanos y no entre individuos inmersos en un estado de naturaleza, en el que no existe un ente político que garantice ni la vida ni la propiedad. Debido, precisamente a la incertidumbre que genera la lucha por la subsistencia, el hombre decide depositar su confianza en el Estado como garante de sus derechos esenciales y es en ese momento cuando se convierte en ciudadano, en igualdad de condiciones con sus semejantes, pero como miembro de la comunidad política, más no como persona.

La necessità di antropocentrizzare i diritti umani non significava, che di fatto il singolo fosse divenuto fonte e garanzia del diritto, piché, in realtà, lo era solo il

¹⁹ **Hajihosseini, Fatemeh.** “Hospitality, Sovereignty, and Democratic Iterations”, en *German Law Journal*. Vol. 9. Nº 6. 2008. pp. 819-820.

²⁰ **Arendt, Hannah.** *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid. Taurus Ediciones. 1974. p. 380.

corpo politico, in quanto si era operata la trasposizione dell'uomo in quanto tale a membro di una comunità politica²¹

Los derechos humanos formulan la defensa del individuo como tal, pero no encuentran en la práctica un contexto en el que sean garantizados porque el sistema internacional sigue siendo estado-céntrico y los demás actores del mismo no gozan ni de su poder ni de sus prerrogativas. La protección continúa centrada en el ciudadano, no en el ser humano. “Non deve dunque meravigliarci che la Arendt, osservi come la categoría dei diritti umani sia una pura illusione, poiché il mondo «non ha trovato nulla di sacro nell'astratta nudità del essere umano»”²².

La pensadora alemana expone un hecho histórico irrefutable que demuestra la desprotección de los individuos cuando carecen de respaldo estatal: la discriminación, expulsión y posterior genocidio del pueblo judío durante el régimen nazi. “La pérdida de los derechos nacionales tomaron la forma de discriminación, expulsión y expatriación y, en todos los casos, como afirma Arendt, implicó la pérdida de los derechos humanos”²³.

La compleja relación existente entre los derechos humanos y la ciudadanía, el denominado teorema de Arendt al que alude Étienne Balibar, nos remite a un contexto histórico particular que hace referencia a la tragedia vivida por los judíos durante el régimen nazi, e ilustra con precisión, la reflexión que Hannah Arendt lleva a cabo acerca de las consecuencias de la apatridia.

Los Derechos del Hombre, después de todo, habían sido definidos como «inalienables» porque se suponía que eran independientes de todos los gobiernos; pero resultó que en el momento en que los seres humanos carecían de su propio Gobierno y tenían que recurrir a sus mínimos derechos no quedaba ninguna autoridad para protegerles ni ninguna institución que deseara garantizarlos²⁴

El análisis de la teoría política, permite dilucidar una de las grandes tensiones o contradicciones del sistema internacional actual, que no ha sido posible resolver aún,

²¹ **Helzel, Paola B.** “Apolide e Cittadino: Il dilemma della fonte dei diritti nella lezione di Hannah Arendt”, en *Foro Nueva época* N° 7. 2008. p. 166.

²² *Ibid.* p. 169.

²³ **Delgado Parra, María Concepción.** “Ciudadanía moderna, ¿un obstáculo para los derechos humanos? De Arendt a Benhabib”, en *Reflexión Política*. Año 16. N° 32. Diciembre 2014. p. 116.

²⁴ **Arendt, Hannah.** *Los orígenes del totalitarismo*. Op. Cit. p. 370.

cuando se propugna por la defensa de los derechos humanos; pero, en la práctica, los Estados garantizan los derechos sólo de sus ciudadanos.

La tensión entre la reivindicación de derechos humanos universales y las identidades particulares culturales y nacionales es constitutiva de la legitimidad democrática. Las democracias modernas actúan en nombre de principios universales que luego se circunscriben dentro de una comunidad cívica particular²⁵

La reflexión teórica de Hannah Arendt, así como la formulación del *derecho a tener derechos*, en respuesta a la clara escisión entre hombre y ciudadano, toma como referente esencial el caso de los judíos durante el nacionalsocialismo. Por esta razón, considero relevante estudiar este periodo histórico, que refuerza y contextualiza el debate que se presenta a lo largo de esta tesis doctoral.

En los tres próximos subapartados, expondré la forma como se utilizaron la legislación y el concepto de nación, elementos sustanciales para la exclusión de los judíos de la vida social y política en la Alemania nazi; así como la realidad de la apatridia y las consecuencias que ésta acarreo, para un colectivo previamente vituperado.

1.3 Leyes de Nuremberg

Mucho antes de la llegada de Hitler al poder, ya era evidente que el régimen nazi atacaría severamente a los judíos en cuanto tuviese oportunidad. Por ejemplo, el programa original del Partido Nazi, de 1920, presentaba el antisemitismo como una piedra angular dentro de una lista de 25 puntos. El punto 4 del programa declaraba que sólo las personas con sangre alemana podían ser Volksgenossen (camaradas raciales), y que sólo los Volksgenossen podían ser ciudadanos; por tanto, los judíos estaban excluidos de la ciudadanía. El punto 6 exigía la exclusión de los judíos de todos los cargos públicos del Reich, tanto en el nivel estatal como en el local. El punto 7 defendía la deportación de los ciudadanos extranjeros (y se consideraba que muchos de los judíos alemanes lo eran). El punto 23 proclamaba que se impidiese a los judíos ejercer el periodismo

-Eric A. Johnson-

El ascenso del Partido Nacionalsocialista de los Trabajadores de Alemania (NSDAP) al poder, representó para los judíos el inicio de una pérdida progresiva, constante e imparables de derechos. La ley dejó de proteger a todos y cada uno de los ciudadanos alemanes, para restringir el goce de derechos a los arios. Es interesante analizar, cómo

²⁵ Benhabib, Seyla. *Op. Cit.* p. 41.

se puede utilizar la legislación para excluir y discriminar sistemáticamente a un colectivo determinado, y hacer parecer que esa decisión política amparada por la ley, sea absolutamente legítima y procedimentalmente acertada. Los nazis demostraron que era posible construir un marco legal completamente nuevo y opuesto a la igualdad irrestricta ante la ley y, que con un barniz de seriedad y respaldo institucional era factible marginar de la vida política, social y económica del país, a los judíos.

...todo ejercicio de poder, por más despiadado y elemental que sea en sus métodos y fines procurados, necesita de discursos que lo legitimen, que lo hagan mínimamente presentable, discursos racionalizadores que luego serán reproducidos por los medios de prensa del Estado y del Partido, instalados en los ámbitos comunicacionales con pretensión de normalidad y legalidad²⁶

Las leyes que habían sido concebidas, con el fin de proteger al ciudadano frente a las decisiones arbitrarias de los monarcas, que habían sido ideadas como herramienta de protección de los ciudadanos frente al poder político, durante el régimen nazi, se vieron radicalmente transformadas y perdieron su esencia, para convertirse en instrumento de discriminación y anulación de derechos.

Para empezar, en 1933, se aprobaron varias leyes que excluían a los judíos del sistema educativo y del ejercicio de algunas actividades profesionales, como la abogacía al interior de los tribunales y el funcionariado civil. Posteriormente, en 1935, se aprobaron las Leyes de Nuremberg, de las que se desprendieron graves consecuencias para los judíos, por cuanto determinaron el criterio para definir quién era judío y quién no, además de prohibirse los matrimonios entre arios y judíos y retirarles su condición de ciudadanos alemanes, con plenos derechos. “Las leyes de Nuremberg fueron, en efecto, la introducción en la legislación alemana de la ideología racista y discriminadora de Hitler y del partido nacional-socialista”²⁷.

El objetivo fundamental de estas normas era consagrar jurídicamente que los judíos alemanes dejaban de ser ciudadanos plenos y pasaban a ser ciudadanos de segunda clase, lo que implicaba en forma manifiesta la abolición del principio de *igualdad ante la ley*. Este fue un paso decisivo en el largo proceso de exclusión legal del colectivo judeoalemán²⁸

²⁶ Rafecas, Daniel. *La ciencia del derecho ante el advenimiento del nazismo: el perturbador ejemplo de Carl Schmitt*. www.catedrahendler.org/doctrina-in.php p. 15.

²⁷ Zarka, Yves-Charles. *Un detalle nazi en el pensamiento de Carl Schmitt*. Barcelona. Anthropos. 2007. p. 13.

²⁸ Rafecas, Daniel. *Historia de la solución final: una indagación de las etapas que llevaron al exterminio de los judíos europeos*. Buenos Aires. Siglo XXI. 2012. p. 46.

En 1938 se les prohibió ser comerciantes minoristas, matricularse en una universidad alemana o austriaca, asistir a clases, acudir a todo tipo de lugares públicos como museos, teatros, cines, bibliotecas. Además se les retiró el permiso de conducir, fueron obligados a inscribirse para llevar a cabo trabajos forzados y se les expulsó del sistema de ayudas sociales. Ya en 1939, se les apartó del ejercicio de cualquier profesión vinculada al ámbito de la salud. Incluso llegaron a obligarles a pagar una multa de mil millones de marcos alemanes por los daños materiales resultado del pogromo conocido como la *Noche de los cristales rotos*, una medida especialmente absurda y mezquina, teniendo en cuenta que fueron los judíos las víctimas de dicho pogromo y no los instigadores del mismo.

En los diez meses posteriores al citado pogromo, el régimen nazi produjo más de doscientas veinte medidas antijudías: leyes, decretos, reglamentos, resoluciones ministeriales, emanados de organismos de seguridad y de policía, de ministerios y de entes económicos, entre otros. Este vasto corpus de normas, detrás de cuyo lenguaje pretendidamente impersonal se proyectaba una carga de crueldad y discriminación pocas veces vista, empobreció a todo un pueblo²⁹

La legislación antijudía comenzó apartando a los judíos de ciertos sectores económicos y profesionales, avanzando exponencialmente y de forma acelerada hacia la expulsión total de los judíos de todos los ámbitos de la vida pública, social, económica, etc. Fue el paso inicial hacia el asesinato masivo de los judíos europeos. Como señala Hilberg, en lo que respecta a los judíos, el primer muro fue jurídico; el segundo fueron los guetos y el tercero fue humano, erigido por los habitantes, espectadores impávidos de los acontecimientos³⁰.

Nueva medida *in judaeos*. El garrote va cerrándose cada vez más, la desmoralización avanza a base de nuevas humillaciones y hostigamientos. ¡Qué no habrá venido, grande y pequeño, en estos últimos años! Y el pequeño pinchazo a veces es más doloroso que el garrotazo. Hago aquí una lista de las disposiciones: 1) Estar en casa después de las ocho o las nueve de la noche. ¡Control! 2) Expulsado de la casa de mi propiedad. 3) Radio, teléfono, prohibidos. 4) Teatro, cine, conciertos, museos, prohibidos. 5) Prohibición de comprar o suscribirse a revistas. 6) Prohibición de viajar en un vehículo; tres fases: a) prohibidos los autobuses, sólo permitida la plataforma delantera del tranvía, b) prohibición de todos los vehículos, excepto para ir al trabajo, c) al trabajo también a pie, si la distancia no es mayor de 7 kilómetros y no se está enfermo (pero hay que luchar lo indecible para conseguir certificado médico). Prohibido también, por supuesto, tomar un taxi. 7) Prohibición de comprar

²⁹ *Ibíd.* p. 76-77.

³⁰ **Hilberg, Raul.** *The destruction of the european jews*. New York. Holmes & Meier. 1985.

«artículos escasos». 8) Prohibición de comprar puros o cualquier género de tabaco. 9) Prohibición de comprar flores. 10) Supresión de la *tarjeta de la leche*. 11) Prohibición de ir a la peluquería. 12) Sólo se puede hacer venir a un operario solicitándolo en la Comunidad. 13) Entrega obligatoria de las máquinas de escribir, 14) de las pieles y las mantas de lana, 15) de las bicicletas (se pueden usar para ir al trabajo, pero no para hacer una excursión o una visita dominical), 16) de hamacas, 17) de perros, gatos, pájaros. 18) Prohibición de abandonar el término municipal de Dresde, 19) de entrar en la estación, 20) de pisar la orilla del río donde están los ministerios, los parques, 21) de pasar por los jardines municipales y por las calles que bordean el Grosser Garten (Parkstrasse y Lennéstrasse, Karcherallee). Esta última vuelta de tuerca, desde ayer. Prohibido también desde anteaer la entrada en el mercado cubierto. 22) Desde el 19 de septiembre, la *estrella judía*. 23) Prohibición de tener en casa reservas de comida. (La Gestapo se lleva incluso lo comprado con cupones.) 24) Prohibición de usar las bibliotecas circulantes. 25) Con la estrella, quedamos excluidos de todos los restaurantes. Y en los restaurantes se sigue consiguiendo algo de comer, cualquier «plato único» cuando ya no se tiene nada en casa. Eva dice que los restaurantes están abarrotados. 26) No tenemos tarjeta para ropa. 27) Ni para pescado. 28) No se reciben asignaciones extraordinarias como café, chocolate, fruta, leche condensada. 29) Impuestos extraordinarios. 30) La franquicia cada vez más reducida. La mía primero de 600 marcos, luego de 320, ahora de 185. 31) El tiempo para hacer la compra, limitado a *una* hora (de tres a cuatro, sábados de doce a una). Creo que estos 31 puntos son todo. Pero todos juntos no son nada frente al constante peligro de registros domiciliarios, malos tratos, prisión, campo de concentración y muerte violenta³¹

En el contexto internacional, no se produjeron importantes reacciones frente a las leyes antisemitas por cuanto se consideró como un asunto de política interna alemana.

Debe subrayarse el hecho de que no sólo Alemania, sino todo Occidente estuvo al corriente de la entrada en vigor de esta legislación abyecta. Y lo cierto es que prácticamente no hubo críticas ni condenas, sino todo lo más, un distanciamiento de la cuestión, señalándose que se trataba de una cuestión de política doméstica de Alemania, que no pasaría a mayores consecuencias³²

Es posible destacar un único hecho aislado de reprobación, pero no posterior a la aprobación de la legislación antisemita, sino después de los deplorables acontecimientos del 18 de Octubre de 1938; es decir, la *Kristallnacht*: la retirada del embajador de Estados Unidos en Berlín. Sin embargo, dicho gesto diplomático además de insuficiente, no se correspondió con decisiones tomadas por el gobierno norteamericano hacia los refugiados judíos alemanes, ya que no aumentó la cuota anual para recibirlos, teniendo en cuenta la acuciante situación que padecían en Alemania.

³¹ Klemperer, Victor. *Quiero dar testimonio hasta el final. Diarios 1942-1945*. Barcelona. Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores. 2003. p. 107.

³² Rafecas, Daniel. *La ciencia del derecho ante el advenimiento del nazismo: el perturbador ejemplo de Carl Schmitt*. Op. Cit. p. 12.

En Alemania también se considera incomprensible una actitud como la de los norteamericanos, que aunque en protesta contra el pogromo de judíos llamaron a sus embajadores de Berlín, ni siquiera pensaron en triplicar ese mismo año (a cargo de los tres años siguientes) la cuota de inmigrantes alemanes. Por eso en Alemania hay personas que, cuando son pisoteadas por los hombres de las SS en Buchenwald, al menos mueren con la tranquilidad de tener en regla los papeles con los que podrían haber viajado al país de la libertad en 1942 o 1943...de haber sobrevivido³³

Por otra parte, en 1936, apenas un año después de la promulgación de las leyes de Nuremberg, todos los Estados acudieron a los juegos olímpicos de Berlín, siendo conocedores de la discriminación implementada por el régimen nazi, de tal forma ofrecieron un respaldo tácito al gobierno nacionalsocialista y su política de exclusión sistemática de los judíos.

Entre el 6 y el 14 de Julio de 1938, tuvo lugar la conferencia internacional del refugiado para la emigración de los judíos alemanes, en la ciudad de Evian, en Francia, con el objeto de discutir acerca de la posibilidad de flexibilizar los requisitos de entrada del colectivo judío a los países que acudieron a dicho evento. Por una parte, el solo hecho de discutir qué hacer ante una situación de indefensión creada por el propio gobierno alemán, supone legitimar una política de exclusión que tendría que haber sido cuestionada y reprobada tajantemente por la comunidad internacional, desde que se empezaron a implementar las primeras leyes antijudías en 1933.

Por otra parte, habiéndose generado ya una alarmante situación para la comunidad judía, hubiera sido útil alcanzar acuerdos o tomar medidas concretas para dar respuesta a dicha crisis, cosa que no ocurrió. Por consiguiente, la conferencia de Evian fue un total fracaso, una muestra más de incompetencia por parte de la comunidad internacional en general. Además de lo anterior, fue útil para el régimen nazi puesto que su resultado fue interpretado como una afirmación de que los judíos eran una raza inferior y despreciable y, que tenían toda la razón al decidir expulsarlos de Alemania, pues ni las democracias occidentales concebían el hecho de recibirlos y acogerlos.

Los nazis sabían muy bien qué hacían cuando dieron a conocer la Conferencia de Evian y todo lo que la siguió. Los oradores de Evian no podían ni imaginarse qué impresión causarían sus corteses manifestaciones de pesar («Claro, claro,

³³ **Haffner, Sebastian.** *Alemania: Jekyll y Hyde: 1939, el nazismo visto desde dentro.* Barcelona. Destino. 2005. p. 215.

pero por desgracia en este momento es imposible...») entre aquellos cuyos familiares o amigos se encontraban en los campos de concentración de Buchenwald y Dachau o entre los que podían ser arrestados cualquier día y ser llevados allí³⁴

El *pogromo frío*, como califica Claudia Koonz a las leyes antijudías, en contraste con la violencia contra los judíos, fue más efectivo y feroz que las agresiones y actos vandálicos perpetrados en contra de este colectivo; más silencioso y, por consiguiente más aterrador.

Aunque en apariencia era moderada, la persecución burocrática resultó a la larga más perniciosa que los pogromos. Sus maneras llevaron a las víctimas a creer, erróneamente, que la situación era menos grave de lo que en realidad era y, además, las políticas auspiciadas por el Estado resultaban mucho más exhaustivas que los actos esporádicos de violencia³⁵

En consonancia con Koonz, Arendt describió la actitud de los judíos ante las recientemente promulgadas Leyes de Nuremberg, como positiva, teniendo en cuenta que consideraban que al diferenciarse claramente lo legal de lo ilegal para el colectivo judío, podrían seguir viviendo en el seno de la sociedad alemana bajo unos parámetros definidos, asimilaban dicha realidad como más deseable frente a una situación de incertidumbre en la que eran atacados y zaheridos sin saber qué esperar.

Al proclamarse las normas de Nuremberg, los judíos creyeron que al fin tenían unas leyes a las que atenerse, y que, por ende, ya no eran personas fuera de la ley, y que si no se salían de los límites establecidos, tal como ya anteriormente habían sido obligados a hacer, podrían vivir en paz³⁶

La legislación mencionada, se consolidó como una aproximación adecuada para excluir a los judíos porque se cubría de un manto de rectitud y legitimidad, además de pasar desapercibida en el ámbito internacional, lo cual no sucedía cuando se presentaban actos de violencia extrema y manifiesta contra los judíos.

Los medios de comunicación extranjeros, que normalmente deploraban los actos de violencia contra los judíos, se hicieron eco de las Leyes Raciales de Nuremberg sin apenas comentarlas. La estrategia del pogromo frío funcionaba.

³⁴ *Ibíd.* p. 214.

³⁵ **Koonz, Claudia.** *La conciencia nazi. La formación del fundamentalismo étnico del Tercer Reich.* Barcelona. Paidós. 2005. p. 197.

³⁶ **Arendt, Hannah.** *Eichman en Jerusalén.* Barcelona. Editorial Debolsillo. 2008. p. 65.

Siempre que los medios de persecución se revistieran de una apariencia de orden, eran pocos lo que alzaban sus voces para objetar nada³⁷

La legislación puede llegar a ser utilizada como elemento de opresión, como demuestra la experiencia histórica analizada. La violencia de leyes discriminatorias como las que se han expuesto en este subapartado, fue menos evidente y susceptible de ser difundida a través de los medios masivos de comunicación, pero no menos efectiva y deplorable que las agresiones físicas de las que fueron víctimas los judíos. Fueron incluso más peligrosas por la forma silente y sosegada con la que laceraron a un colectivo.

1.4 La condición de apátrida durante el régimen nacionalsocialista

Es verdad que ningún estado democrático ofreció asilo a los judíos amenazados y expulsados. Es verdad que los americanos rechazaron bombardear las líneas ferroviarias que conducían a Auschwitz (mientras que bombardearon en abundancia la zona industrial contigua); y también es verdad que, probablemente, la omisión de socorro por parte de los aliados se debió a motivos sórdidos, es decir, al temor de tener que acoger y mantener a millones de refugiados o de supervivientes

-Primo Levi-

Una de las Leyes de Nuremberg, la denominada Ley de Ciudadanía del Reich circunscribió el disfrute de la ciudadanía del Reich únicamente a los “connacionales de sangre alemana o afín” (Ver Anexo titulado Leyes de Nuremberg. 15 de Septiembre de 1935). La exclusión de los judíos como ciudadanos alemanes, reconocidos de forma igualitaria ante la ley, se cimentó en la premisa mencionada y fue ampliamente desarrollada por normativas y decretos posteriores, que de forma gradual pero incesante, los despojaba de la práctica totalidad de sus derechos.

La noción de que el estado de apatridia es primariamente un problema judío fue un pretexto utilizado por todos los Gobiernos que trataron de acabar con el problema ignorándolo. Ninguno de los políticos fue consciente de que la solución hitleriana del problema judío, reduciendo primero a los judíos alemanes a la categoría de una minoría no reconocida en Alemania, empujándoles como apátridas al otro lado de la frontera y, finalmente, recogiénolos en todas partes para enviarles a los campos de exterminio, era para el resto del mundo una demostración elocuente de la forma de «liquidar» realmente todos los problemas relativos a las minorías y los apátridas³⁸

³⁷ **Koonz, Claudia.** *Op. Cit.* p. 214.

³⁸ **Arendt, Hannah.** *Los orígenes del totalitarismo.* *Op. Cit.* pp. 367-368.

A nivel doméstico, se les arrebató progresivamente cualquier prerrogativa ciudadana, como se ha señalado anteriormente, y en el plano internacional, generó una gran indefensión debido a que dependían de la buena voluntad de los Estados para acogerlos en calidad de refugiados.

...Las leyes de Nuremberg fueron generalmente consideradas por las restantes naciones como parte del derecho interno alemán, por esto un ciudadano alemán no podía contraer «matrimonio mixto» en Holanda, por ejemplo. El delito implícito en las leyes de Nuremberg era un delito internacional; estas leyes violaban los derechos y libertades nacionales, constitucionales, pero ello no importaba a la comunidad de las naciones³⁹

Como se hizo evidente a raíz de la Conferencia de Evian, la comunidad internacional no actuó con firmeza ante la exclusión de los judíos alemanes, no hubo protección hacia los judíos como personas, al haber sido arrebatada su condición de ciudadanos. Desprovistos de nacionalidad, padecieron la discriminación interna y la apatía e inacción a nivel internacional.

Los asesores jurídicos redactaron borradores de la legislación necesaria para dejar a las víctimas en estado de apátridas, lo cual tenía gran importancia desde dos puntos de vista. Por una parte, eso impedía que hubiera algún país que solicitara información sobre las víctimas, y, por otra, permitía al Estado en que la víctima residía confiscar sus bienes⁴⁰

El régimen nazi evidenció la problemática relación entre *demos* y *ethnos*, por cuanto sustentó la idea de la nación alemana en la existencia de una raza superior que ejerció de elemento identitario supremo. La raza aria se convirtió en el factor común de los ciudadanos alemanes y, por consiguiente, en el marco de referencia esencial de Alemania como nación. Todas las personas que no fueran consideradas arias debían ser excluidas de la nación, privadas de la ciudadanía y apartadas de la comunidad política.

La positiva autoestilización de la nación propia se convirtió ahora en un mecanismo que funcionaba bien como defensa frente a todo lo extraño, como devaluación de las otras naciones y como delimitación de las minorías nacionales, étnicas y religiosas, especialmente de los judíos. En Europa, el nacionalismo se vinculó con el antisemitismo de un modo que arrastraría graves consecuencias⁴¹

³⁹ Arendt, Hannah. *Eichman en Jerusalén. Op. Cit.* pp. 390-391.

⁴⁰ Arendt, Hannah. *Eichman en Jerusalén. Op. Cit.* p. 169.

⁴¹ Habermas, Jürgen. *La inclusión del otro. Estudios de Teoría Política.* Barcelona. Paidós. 1999. p. 87.

El hecho de que el gobierno nazi circunscribiera los derechos ciudadanos a los arios, considerados de raza superior, conllevaba la exclusión sistemática de todos aquellos que no se ajustaran a ese parámetro. Los judíos fueron víctimas de esa línea divisoria inalterable que se erigió entre ciudadanos y extranjeros.

El punto cuarto del programa de NSDAP combinaba la reconciliación interna de los alemanes con el repudio de los judíos: «Sólo puede ser ciudadano quien sea camarada nacional. Sólo puede ser camarada nacional quien tenga sangre alemana, sin importar la confesión. Por ello ningún judío puede ser ciudadano»⁴²

Los judíos fueron considerados forasteros independientemente del tiempo que hubieran estado residiendo en el país, de haberse establecido en él y de haber forjado su vida en su seno. Tampoco fue tenido en cuenta que ostentaran la nacionalidad alemana, antes de serles retirada, ni que hubieran servido en el ejército y participado en la Primera Guerra Mundial. Su condición de extranjeros fue considerada axiomática desde los inicios del régimen nazi, y se pensaba que su presencia en suelo alemán era incompatible con el resurgimiento de la nación alemana.

Todo lo que fuera extranjero era visto como pernicioso, una influencia negativa que evitaba que Alemania alcanzara todo su potencial. Dicha postura acrecentada por la derrota de la Primera Guerra Mundial, tenía sus orígenes en hechos históricos más distantes como la ocupación francesa de Alemania por Napoleón Bonaparte.

Objetivamente, Napoleón abrió el camino del progreso. Subjetivamente, la mayoría de los alemanes vivió el dominio francés como una era de terror y destrucción despiadada, y ello provocó el descrédito de valores como la división de poderes, la libertad y la igualdad de derechos civiles. A las inmensas pérdidas humanas y económicas de la época les sucedió la típica rigidez antiprogresista⁴³

Tal percepción arraigó en la mentalidad de los alemanes generando un recelo constante hacia lo extranjero o internacional, como lo expresa Thomas Mann: “«el provincialismo trasnochado» hizo «la atmósfera irrespirable y asfixiante», y convirtió la palabra «internacional» en un insulto”⁴⁴.

⁴² **Aly, Götz.** *¿Por qué los alemanes? ¿Por qué los judíos?: Las causas del Holocausto.* Barcelona. Crítica. 2012. p. 156.

⁴³ *Ibid.* p. 73.

⁴⁴ **Koonz, Claudia.** *Op. Cit.* p. 172.

1.5 El concepto de nación en la Alemania nazi

En la Era Moderna del capitalismo, la burocracia y la secularización habían ido aumentando la distancia entre «Estado» y «sociedad»; por un lado estaba el reino absolutista de la política, y por otro, una esfera privada en la que se movía la «sociedad civil». Las distintas ideologías intentaron superar esta distancia y el nacionalismo ofrecía una pseudosolución, a través de la idea de una comunidad que se definía a la vez como la «nación» cultural y comunidad política de ciudadanos teóricamente iguales

-Anthony D. Smith-

El concepto cerrado de comunidad nacional se convirtió en precursor de un acto de barbarie. El genocidio de los judíos europeos fue el cúlmén de un proceso de exclusión que comenzó tiempo atrás. “La formación de Estados nacionales bajo el signo etnonacional siempre estuvo acompañada de sanguinarios rituales de limpieza y siempre ha sometido a nuevas minorías a nuevas represiones”⁴⁵.

En el siglo XIX en las fraternidades universitarias alemanas se exacerbaba el concepto de nación y patria, a la par que se manifestaba abiertamente resquemor hacia los judíos. En ese entonces se defendía la construcción de una nación que consideraban amenazada por la presencia de los judíos, su prosperidad e influencia, posiciones que habían alcanzado por méritos propios, gracias a su excelente nivel educativo y a su capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias, propias de los desafíos de su tiempo.

Pero tal concepto de nación que parece tan bien cimentado, es el resultado de la necesidad de un conglomerado, de establecer lazos que justifiquen metas y preocupaciones comunes. Tales elementos de unión, no son fácilmente identificables y si es que existen se sostienen con dificultad ya que en un mismo Estado confluyen diversas expresiones culturales, idiomas, costumbres, etc., que no necesariamente unen a todos los habitantes de dicho territorio entre sí. En el caso de Alemania, es importante destacar que antes de la llegada del NSDAP al poder, no existía siquiera una nacionalidad alemana unificada; previamente se era natural de Baviera o Sajonia, se hablaban también diferentes lenguas y el contraste cultural y geográfico de las diversas regiones del país era bastante marcado.

⁴⁵ **Habermas, Jürgen.** *Op. Cit.* p. 121.

Situado justo en el centro del continente, el territorio alemán ha presenciado guerras, migraciones y discrepancias religiosas. En consecuencia los alemanes han sido la nación europea más profundamente entremezclada, más variada en sus orígenes y más indefinida en sus fronteras⁴⁶

En realidad Alemania carecía de verdaderos elementos unificadores que englobaran a sus habitantes, ante el afán de consolidar el concepto de nación alemana, era necesario crearlos pues en la práctica no existían.

La ausencia de mitos comunes condujo a la aparición de un germanismo ridículo basado en la batalla de Arminio, los nibelungos, el emperador Barbarroja supuestamente vivo en las montañas del Kyffhäuser, el Wartburg de Martín Lutero o la batalla de las naciones de Leipzig. Los voluntariosos historiadores y germanistas tuvieron que «descubrir» o, mejor dicho, reconstruir artificialmente las sagas históricas nacionales y los cuentos populares en plena época de desmitologización y racionalismo. El fracaso estaba servido⁴⁷

La teoría de la raza surgió de la necesidad de disimular las pocas habilidades de la mayoría cristiana, para labrarse un futuro que conllevara prosperidad y progreso, frente a los judíos, inteligentes y emprendedores. Se utilizó el supuesto de la superioridad racial, para exaltar a una población adormecida frente a una minoría audaz. “Según Mann, la arrogancia ostentosa de los alemanes surgió de un «sentimiento de inferioridad social como nación»”⁴⁸. La existencia de una raza superior, fue un artificio que sirvió como elemento de cohesión social, así como de recurso para justificar la discriminación y posterior exterminio de un colectivo exitoso, que por esa misma razón era considerado peligroso.

En 1915, el historiador británico John Foster Fraser se mofó de los académicos alemanes al decir que se aferraban a la suspensión de admisiones de judíos en determinadas profesiones porque la carrera de velocidad «entre los hijos del Norte, con su pelo rubio e intelecto perezoso, y los hijos de Oriente, con sus ojos negros y cabezas despiertas» era muy desequilibrada⁴⁹

La contradicción inherente entre derechos humanos universales y nación se evidenció durante el mandato de Hitler, ya que se propendió por la creación de una sociedad cerrada en torno a la idea de la raza y la sangre, intención que contravenía los principios más elementales de respeto y dignidad, que acorde con la doctrina de los derechos

⁴⁶ **Aly, Götz.** *Op. Cit.* p. 74.

⁴⁷ *Ibid.* p. 73-74.

⁴⁸ **Koonz, Claudia.** *Op. Cit.* p. 172.

⁴⁹ **Aly, Götz.** *Op. Cit.* p. 167.

humanos, deben ser reconocidos a toda persona independientemente de su raza, sexo, religión, origen, ancestro cultural, etc.

El Führer en sus discursos y manifestaciones públicas, así como en los preceptos que consideraba esenciales a nivel educativo y propagandístico, criticaba a las democracias liberales, sobre todo, la idea de respeto a los derechos humanos universales. Consideraba que la nación y el pueblo alemán estaban por encima de este tipo de argumentos que consideraba ajenos y deplorables. Según su ideario político, no todas las personas debían gozar de igualdad de derechos por cuanto sólo quienes pertenecieran al *Volk* alemán, a esa comunidad étnica que pretendía forjar, completamente escindida de presencia extranjera y, especialmente judía, debían ser considerados iguales. “Los nazis más convencidos creían que el Estado no sólo estaba facultado para suprimir los derechos civiles individuales a fin de crear una nación étnicamente homogénea, sino que su obligación era hacerlo⁵⁰”.

Una nación que se respete a sí misma no puede dejar en la escala aceptada hasta ahora, sus actividades más elevadas en manos de individuos de origen racial extranjero [...] Permitir la presencia de un porcentaje demasiado elevado de personas de origen extranjero en el seno de la población general podría interpretarse como la aceptación de la superioridad de otras razas, algo que debe ser rechazado de forma categórica⁵¹

Tal precepto nazi que ponderaba el concepto de nación desde una base de homogeneidad étnica, incumplía por completo la idea del respeto universal a la vida, libertad e igualdad de los individuos sin excepciones ni discriminaciones posibles. Se hace patente el hecho de que es el Estado el que protege los derechos de los individuos y, que quienes son despojados de su condición de ciudadanos son vulnerables, ya que aún no existe una forma real de garantizar sus derechos como personas y no como miembros de una comunidad política, más allá de la figura política por antonomasia, el Estado.

⁵⁰ **Koonz, Claudia.** *Op. Cit.* p. 196.

⁵¹ **Friedländer, Saul.** *El Tercer Reich y los judíos (1933-1939). Los años de la persecución.* Barcelona. Círculo de Lectores/Galaxia Gutenberg. 2009. p. 53.

CAPÍTULO II

EL ESTADO VS. FLUJOS MIGRATORIOS CONTEMPORÁNEOS

Es a la ciudad a donde los migrantes, las diásporas, las minorías vienen a cambiar la historia de la nación. Si he sugerido que el pueblo emerge en la finitud de la nación, marcando la liminaridad de la identidad cultural, produciendo el discurso de doble filo de los territorios y temporalidades sociales, entonces en el Occidente, y cada vez más en otros sitios, es la ciudad la que provee el espacio en el que se representan las identificaciones emergentes y los nuevos movimientos sociales del pueblo. Es allí que, en nuestro tiempo, la perplejidad de los seres vivientes se experimenta con más agudeza

-Homi Bhabha-

Los enclaves multiculturales en las grandes ciudades en todo el mundo prenuncian los nuevos rostros de una ciudadanía que ya no se basa en adhesiones exclusivas a una tierra, historia y tradición particular

-Seyla Benhabib-

Una vez expuestas las apremiantes paradojas del Estado en el sistema internacional actual, así como el contexto específico del régimen nazi, como ejemplo de escisión entre derechos humanos y derechos ciudadanos, es relevante contextualizar los flujos migratorios actuales en su relación con el Estado, con el fin de comprender la dimensión de los mismos y los desafíos que éstos le plantean.

Los flujos migratorios contemporáneos son relevantes en la medida en que su dimensión es mayor, respecto a flujos migratorios que tuvieron lugar en el pasado. El flujo migratorio como concepto, es relevante y complejo a su vez. Hace referencia a una realidad migratoria que comprende la inmigración, la emigración, la inmigración temporal y permanente, el término extranjero junto con el de inmigrante naturalizado o nacionalizado, la emigración de nacionales y su retorno. Obedece, por consiguiente, a un amplio margen de posibilidades en el vasto campo que comprenden las migraciones en el mundo.

...Los flujos de inmigrantes están compuestos por tres grandes categorías (trabajadores, familiares, asilados) y, a mayor abundamiento, se extiende la geografía de sus orígenes. Es decir, que no todos los movimientos migratorios se fundan en causas económicas y cada año son más los países que se ven envueltos en semejante trasiego internacional. A los tres tipos de flujos se

añaden los retornos que son el producto de anteriores y a veces muy antiguos movimientos y, las emigraciones de nacionales que también integran los cómputos anuales de entradas y salidas. Y luego está el carácter temporal de esos flujos. Porque no solo es un cruzar fronteras nacionales, sino el tipo de cruce y su duración⁵²

Es interesante destacar la incidencia de la globalización en la profundización de los flujos migratorios a nivel global. Si bien es un proceso de marcado énfasis económico, repercute en otros ámbitos, el cultural, el social y por supuesto, el migratorio. Los movimientos migratorios son potenciados y coadyuvados por la globalización, teniendo en cuenta que:

Propicia la generalización de unos medios de transporte rápidos y económicos y de unas redes de comunicación que facilitan la transmisión de información, agilizan y abaratan los contactos con el lugar y las personas de origen y posibilitan el envío de remesas de emigrantes⁵³

Sin embargo, al mismo tiempo que la globalización contribuye a través de los medios masivos de comunicación y transporte a la puesta en marcha de proyectos migratorios a escala mundial, está lejos de conducir al bienestar generalizado de la humanidad y el acceso igualitario a los recursos. Mientras posibilita la movilidad, contribuye a la generación de brechas económicas entre países y regiones. De igual forma, la globalización facilita, a través de los medios masivos de comunicación, la transmisión de realidades distantes, en un breve lapso de tiempo o incluso de forma simultánea a su acaecer. A través de los medios se reflejan formas de vida y realidades lejanas a nivel geográfico, que se convierten en experiencias cercanas que pueden llegar a motivar la migración.

Global media project idealized images of First World life-styles into the poorest villages. Electronic Communications facilitate the dissemination of knowledge of migration routes and work opportunities. Long-distance travel has become cheaper and more accessible⁵⁴

⁵² **Izquierdo Escribano, Antonio.** “La Inmigración en Europa: Flujos, tendencias y política”, en **Izquierdo Escribano, Antonio (dir.) Inmigración: Mercado de Trabajo y Protección Social en España.** Madrid. Consejo Económico y Social. 2003. p. 18.

⁵³ **González Rabanal, María de la Concepción.** “El control de migraciones y la globalización de las economías ¿Fenómenos compatibles?”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales.* Nº 51. p. 104.

⁵⁴ **Castles, Stephen.** “Why migration policies fail”, en *Ethnic and Racial Studies.* Vol. 27. Nº 2. March 2004. p. 211.

Así mismo, dicho fenómeno económico ha contribuido a que surjan situaciones novedosas como las relaciones transnacionales entre los inmigrantes y sus países de origen. Las tendencias migratorias del pasado obedecían a una lógica diferente a la actual, el traslado a otro territorio generalmente conducía a una estadía prolongada, si no definitiva y a una relación cada vez menos estrecha con el lugar de origen y las raíces que se dejaron atrás. En la actualidad, sin embargo, es posible mantener relaciones estables con distintos entornos geográficos, gracias precisamente a la revolución tecnológica que la globalización ha traído consigo. Las personas pueden convertirse en transmigrantes, es decir, en individuos que mantienen contactos constantes con dos o más entornos espaciales.

Algunos autores han propuesto la existencia de espacios migratorios transnacionales, entornos peculiares que ya no hacen parte de un solo Estado, sino que atravesando dos o más fronteras se consolidan como espacios que unen individuos de uno u otro país, a través de relaciones que abarcan diversos ámbitos: social, político, económico, familiar, etc. Es una aproximación interesante, en la medida en que aporta una nueva mirada a un fenómeno, al interior del campo de las migraciones, que ya no obedece a la emigración e inmigración radicales e irreversibles. Es una realidad a ojos vistas, que los nuevos migrantes pueden mantener una vida estrechamente relacionada con su lugar de origen, mientras residen en el exterior. Este es sin duda alguna, un evento novedoso, en la medida en que responde a unas posibilidades propias del contexto globalizador, que antes eran impensables.

...Los lazos culturales, las lealtades e identidades traspasan las fronteras y los controles nacionales. Los individuos y los grupos que eligen los canales de televisión transnacionales y consumen sus emisiones viven tanto aquí como allí. ¿Cómo pueden los sociólogos describir a transmigrantes que hablan turco y alemán, que viven en Berlín, pero no solo en Berlín sino también en toda una serie de redes transnacionales, horizontes de expectativa, ambiciones y contradicciones? Según el nacionalismo metodológico, las formas de vida «no sólo sino también» germano-turcas se sitúan y analizan o bien en un marco de relaciones nacional o bien en otro distinto, y, consiguientemente, se las despoja de su carácter «no sólo sino también». Así, se nos muestran entonces como «desarraigados», «desintegrados» «despatriados», personas que viven «entre dos aguas o culturas», caracterizadas con atributos carenciales y negativos que presuponen una mirada unitaria mononacional⁵⁵

⁵⁵ Beck, Ulrich. *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Barcelona. Paidós. 2005. p. 16.

No obstante, es necesario resaltar que si bien se pueden formular conceptos como los de transmigrante y espacios migratorios transnacionales, la realidad de la migración sigue estando condicionada por la presencia del Estado como actor fundamental dentro del sistema internacional. El establecimiento de relaciones continuadas entre dos o más entornos se produce una vez conseguido el visto bueno del Estado como ente político principal.

Sin el consentimiento previo del Estado, las relaciones transnacionales serían inviables, ya que el estatus legal es fundamental para poder mantener vínculos estrechos con entornos geográficos diferentes y hacer de la movilidad un evento plausible. La creación de espacios migratorios transnacionales es propia, sobre todo, de personas con ingresos económicos elevados y facilidades de movimiento a través de las fronteras, que no son ni mucho menos fluidas, como sí lo es el intercambio de bienes y servicios en un contexto globalizador. Autoras como Glick Schiller, Basch y Blanc-Szanton⁵⁶ han llevado a cabo estudios de caso sobre migrantes que ostentan posiciones de poder en dos sociedades, capitalizadas por sus amplias posibilidades económicas y por un respaldo legal fundamental para su movilización a nivel transnacional entre Estados Unidos y algunas islas del Caribe. Dichos estudios de caso, denotan una fuerte inclinación práctica hacia situaciones de privilegio en lo que se refiere al transmigrante.

Sallie Westwood and Annie Phizacklea criticize (early) optimistic conceptualizations of *transnational* for having focused only on the growing number of people who have the freedom, legally and economically, to move across borders and between cultures, doing business on their way and point to their disregard of the poor and immobilized inhabitants of third world countries, asylum seekers increasingly being denied refugee status, and undocumented migrants being denied social and legal citizenship in the rich white world⁵⁷

El punto fundamental a tener en cuenta en la interacción entre los migrantes y el Estado, es qué actor ostenta el poder, y cuál está supeditado o condicionado por las decisiones del otro, y sin lugar a dudas, el Estado es el primero, no el segundo. En esta ecuación relacional existe una clara inclinación hacia dicha estructura política, mientras el

⁵⁶ **Glick Schiller, Nina; Basch, Linda; Blanc-Szanton, Cristina. (ed.)** “Transnationalism: A New Analytical Framework for Understanding Migration”, en *Towards a Transnational Perspective on Migration. Race, Class, Ethnicity and Nationalism Reconsidered*. New York. The New York Academy of Sciences. (Vol. 645). 1992. pp. 1-18.

⁵⁷ **Nyberg Sorensen, Ninna.** “From Transnationalism to the Emergence of a New Transnational Research Field”, en *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 27.2. Junio de 2003. pp. 465-466.

migrante se mantiene en una posición subordinada y desventajosa. Las relaciones transnacionales se llevan a cabo una vez el Estado ha regulado la entrada y salida de individuos; los flujos migratorios no son libres, están fuertemente reglamentados por dicho ente político.

Por tal razón, algunos planteamientos teóricos que afirman que las relaciones transnacionales entre personas que establecen interconexiones en diversos espacios, se salen del ámbito de control del Estado y se erigen como una forma de resistencia frente a éste⁵⁸, son, a mi modo de ver, inadecuadas, teniendo en cuenta la importante presencia del Estado en lo que respecta a la migración de personas a través de sus fronteras.

El Estado se origina en un contexto espacio-temporal particular, no ha existido siempre como base de la conformación política del globo, siendo en otros tiempos los imperios, las ciudades-estado, los feudos y los señoríos la realidad política predominante. Para llevar a cabo un análisis de la relación actual entre los Estados y los flujos migratorios, es necesario tomar en consideración uno de los postulados básicos de su constitución como ente político, la consolidación de su poder en un espacio territorial específico, al interior del cual, los individuos que lo habitan son considerados ciudadanos, sujetos de derecho, parte de un colectivo. Tal sentimiento de pertenencia se constituye en la base de la exaltación de la nación; la nación moderna no puede ser comprendida sin apelar a la existencia de una serie de valores que se presuponen comunes para unos individuos en particular.

Es precisamente esa concepción la que se constituye en un riesgo político conducente a la exclusión, cuando individuos con bagajes culturales completamente disímiles al predominante, empiezan a habitar un territorio específico. ¿Es posible entonces, seguir haciendo referencia a un concepto de nación cerrado, para abordar el asunto de la migración, cuando la realidad demuestra que es inviable, hoy en día, seguir pensando las comunidades políticas en términos identitarios acabados y reticentes al diálogo y al intercambio cultural?

⁵⁸ **Smith, Michael Peter y Guarnizo, Luis Eduardo.** *Transnationalism from below.* New Jersey. Transaction Publishers. 2002.

El elemento que es necesario cuestionar y repensar es el de nación, así como su aplicación práctica ante realidades nuevas y desafiantes, por cuanto la vigencia de este concepto, que es a la vez teórico y político, es una realidad en el contexto actual.

...Hay naciones; y hay devociones nacionalistas. Reales o ficticias, inventadas o construidas, primordiales u originarias, las naciones forman parte de nuestro presente político objetivo. Y forman parte de nuestra subjetividad cultural y social. Pertenecen a nuestro atribulado presente: un presente en el que incluso las organizaciones, alianzas o *conflictos internacionales*, precisamente por serlo, ratifican la existencia del elemento nacional⁵⁹

En la idea de nación subyace el constante riesgo de la exclusión, de quien no puede considerarse heredero de una serie de valores y elementos identitarios específicos, por las propias bases sobre las cuales se han cimentado las comunidades políticas modernas. “Una unidad social o política de acción se constituye sólo mediante conceptos en virtud de los cuales se delimita y excluye a otras, es decir en virtud de los cuales se determina a sí misma”⁶⁰.

El problema de los actuales conflictos identitarios sean (políticos o culturales, religiosos o étnicos) es la tendencia a la delimitación rigurosa de lo que tales identidades son y deben ser: en ese gesto equivocado anida el riesgo-el horror-del encapsulamiento totalitario, homogeneizador y excluyente. El que impide tránsitos y aborta cursos de identificación alternativos: *conversiones o conversaciones*⁶¹

El otro es entonces, no un ser con el cual se dialoga e intercambian visiones del mundo y de la vida, sino un individuo considerado externo a una comunidad política determinada. La escisión radical entre el nosotros y el ellos, está en el origen de la exclusión de quien llega a una comunidad política ya formada y busca desarrollar su vida al interior de la misma. La exclusión, en el peor de los casos, puede conducir a la eliminación del otro, al que se concibe como peligroso. “Un Estado nacional homogéneo aparece entonces como algo normal; un Estado al que le falta dicha homogeneidad tiene una anormalidad, algo que hace peligrar la paz”⁶².

⁵⁹ **Lanceros, Patxi.** “Nación y soberanía: dos problemas de la modernidad política. La cabeza del Rey: Dos modelos y un error”, en *Utopía y Praxis Latinoamericana*. Nº 26. Julio-Septiembre 2004. p. 2.

⁶⁰ **Koselleck, Reinhart.** *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona. Paidós. 1979. p. 206.

⁶¹ **Lanceros, Patxi.** *Política mente. De la revolución a la globalización*. Barcelona. Anthropos. 2005. p. 124.

⁶² **Schmitt, Carl.** *Teoría de la Constitución*. Madrid. Alianza. 1983.

El miedo al otro existe porque se ha construido una representación mental que indica la existencia de un nosotros. Un colectivo al cual pertenecen unos individuos y otros no. Bajo esta perspectiva quien llega a una comunidad política particular, es un extranjero, un otro que amenaza la preservación de una forma identitaria particular, al no compartir referentes comunes. “Si el extraño causa alarma es porque desconfiamos de nuestras propias fuerzas. El miedo a los otros es tanto más fuerte cuanto más frágil es el *nosotros*”⁶³.

El problema no es la particularidad. Las dificultades se presentan cuando aquélla busca imponerse a otras particularidades, igualmente válidas. La exclusión del otro ha sido utilizada como cimiento de la construcción de la nación. Las naciones se han construido en términos de guerra, de enemistad constante entre unas y otras, deben siempre estar prestas a defenderse ante la inminencia de un posible ataque externo. La cohesión nacional en Europa se logró a lo largo del siglo XX, con base en el estallido o posible estallido de guerras, que enfrentaban a unos contra otros. Ante la presencia de un enemigo externo se apeló a la idea de un nosotros cerrado, fuerte y cohesionado dispuesto a luchar y a vencer. El foráneo es, entonces, la materialización de la amenaza externa que se cierne sobre un colectivo humano, que se asume homogéneo y perteneciente a un espacio determinado.

Desde el momento en que la guerra es posible-eventual, el enemigo está presente, está ahí, su posibilidad está supuesta y resulta estructurante en el presente, efectivamente. Su ser ahí es efectivo, instituye la comunidad como comunidad humana de combate, como colectividad *combatiente*⁶⁴

La teoría realista, de las Relaciones Internacionales, reclama la posibilidad latente y constante de que un Estado se enfrente a otro. El conflicto es siempre potencial. Al fin y al cabo los Estados son, en palabras de Stephen Waltz: “Agentes unitarios que, como mínimo, buscan su propia preservación y, como máximo, intentan la dominación universal⁶⁵.” Dicha corriente de pensamiento se alimenta de un importante autor del campo de la Filosofía Política, Thomas Hobbes, quien afirmó que la comunidad política no se originaba por la idea fraterna y solidaria de unir a los individuos en un mismo

⁶³Lechner, Norbert. *El Miedo: Reflexiones sobre su dimensión social y cultural*. Medellín. Corporación Región. 2002. p. 139.

⁶⁴Derrida, Jacques. *Políticas de la Amistad*. Madrid. Trotta. 1998. p. 106.

⁶⁵Dougherty, James y Pfaltzgraff, Robert. *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Nueva York. Grupo Editor Latinoamericano. 1990. p. 134.

cuerpo político, basado en la confianza mutua, sino que se producía a razón del riesgo constante de perder la vida, cuya amenaza conducía a las personas a ceder gran parte de su poder decisorio a un ente particular: el Leviatán.

En el origen de la comunidad política, pensada bajo unos parámetros que en este momento se muestran vigentes, está el temor, el miedo a la propia naturaleza del hombre de la cual se desconfía.

El pacto hobessiano no es, como se ve, un contrato de asociación (*pactum societatis*) que, garantizando la libertad y la autonomía de los individuos, busque el equilibrio entre objetivos, intereses y necesidades propios y comunes orientado por la igualdad y la justicia; es un pacto de subordinación (*pactum subjectionis*) en el que los individuos no se reúnen en virtud de los objetivos compartidos sino que se someten por la fuerza del miedo generalizado. Dicho de otra forma: los individuos únicamente ponen en común sus propios temores. Y deponen la totalidad – o la práctica totalidad- de sus derechos⁶⁶

El conflicto se aborda, por lo tanto, como un riesgo latente que obliga al Estado a organizarse, de tal manera que consiga atenuar las amenazas y posibilitar la convivencia y el desarrollo de quienes se encuentran ligados a él, en calidad de súbditos o de ciudadanos.

Pero el mundo evoluciona, se transforma, presenta nuevos itinerarios, preocupaciones, ambigüedades. El cambio está siempre presente, aunque el conflicto se cierne aún como una recidiva en el devenir humano. El acontecer de nuestros días nos enseña un Estado que se enfrenta a una sociedad internacional en mutación constante. Los cambios que le presenta el contexto, desafían hasta cierto punto su poder y su fuerza; nuevas amenazas como el terrorismo, el crimen transnacional y el tráfico de estupefacientes, escapan a su control; mientras otros fenómenos como los flujos migratorios a gran escala se constituyen en una realidad insoslayable, que el Estado se ve abocado a gestionar.

La migración es un acontecimiento que se caracteriza por su intensidad y alcance geográfico. Aunque no es un hecho reciente, por cuanto ha tenido lugar desde que el ser humano habita el planeta, ha llegado a convertirse en un fenómeno mundial a partir de la década de los 70, a raíz de la diversificación de contextos emisores y receptores de

⁶⁶ Lanceros, Patxi. *Política mente. De la revolución a la globalización. Op. Cit.* p. 65.

migrantes⁶⁷. ...“Las migraciones no sólo se han diversificado, también se han intensificado. La aceleración de los flujos y el incremento del volumen de la población inmigrante es una tendencia constatada en todas las regiones del planeta”⁶⁸.

Parece existir entre los analistas un acuerdo en señalar las corrientes migratorias desarrolladas a partir del Siglo XIX, como las más representativas, tanto por el volumen de personas desplazadas como por el nivel de organización social que estos movimientos han requerido⁶⁹

Además de la escala planetaria de dicho acontecimiento, la migración cuestiona al Estado, en la medida en que, al transformar la realidad de las sociedades contemporáneas, exige replantear la manera tradicional como dicho ente político se ha vinculado con el colectivo sobre el cual legisla.

Desde el punto de vista *Político*, la inmigración debe ser considerada hoy en día, como el *principal factor de cambio estructural*. Todas las épocas han tenido sus motores de grandes transformaciones sociales, políticas y culturales. Hoy en día este motor se llama inmigración. Lo que estamos presenciando son las dificultades que existen de asumir estos cambios. De hecho, prácticamente casi todos los temas básicos que conforman la agenda política y social de esta década están relacionados con dos categorías básicas: la ciudadanía y la multiculturalidad⁷⁰

No obstante, aunque la realidad migratoria actual, le plantee nuevas perspectivas y retos, la capacidad de acción y decisión del Estado, en este ámbito, no está en absoluto cuestionada o amenazada. El Estado es el actor por excelencia en el mundo actual. Las empresas migratorias particulares dependen de las facilidades o limitaciones que provea este ente político. Un individuo no puede evadir la presencia del Estado y sus estipulaciones jurídicas, incluso si decide entrar a su territorio de manera ilegal, ya que su experiencia de vida se ve afectada y condicionada continuamente por la realidad de su existencia.

⁶⁷ V.V.A.A. *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*. Bilbao. Fundación BBVA. 2008. p. 37.

⁶⁸ *Ibíd.* p. 37.

⁶⁹ **González, Mencia.** “Migraciones y Teoría Social. Algunas consideraciones”, en www.laberinto.uma.es p. 1.

⁷⁰ **Zapata-Barrero, Ricard.** “Inmigración y multiculturalidad: hacia un nuevo concepto de ciudadanía”, en **Martínez de Pisón, José y Giró, Joaquín.** *Inmigración y Ciudadanía. Perspectivas sociojurídicas*. Logroño. Universidad de la Rioja. 2003. p. 114.

Por consiguiente, es desatinado pensar que vivimos en un contexto post-nacional en donde el Estado no es más que un ente sin relevancia alguna⁷¹, sobre todo en lo que compete al ámbito de las migraciones. A pesar de que el planeta se haya transformado y la globalización genere nuevas dudas, entornos y desafíos desde todos los puntos de vista, el Estado continúa siendo la institución a través de la cual se regula el fenómeno migratorio.

El contexto es disímil al de los orígenes del Estado como organización política, que se remonta a la Paz de Westfalia de 1648. En la actualidad, existen ámbitos de debate distintos al Estado como son las organizaciones internacionales, al tiempo que se consolidan ONG's para la lucha en diversos campos. Hay asuntos que son discutidos en foros internacionales, debido a que su abordaje es más adecuado y efectivo desde el esfuerzo mancomunado de un número considerable de Estados, como la protección del medio ambiente, la consolidación de la democracia y el respeto a los derechos humanos.

Sin embargo, contrario a lo que se podría pensar, dichas instancias y sus particulares preocupaciones, que correspondían en el pasado al ámbito de acción único del Estado, no cuestionan su existencia ni relevancia política, ya que son éstos los que continúan tomando las medidas que consideran adecuadas, con el aval o no de los nuevos actores del sistema.

En el caso de las organizaciones internacionales, se evidencia la relevancia de los Estados, ya que es bajo su consentimiento, en reuniones de carácter intergubernamental a las que asisten sus representantes, donde se adoptan resoluciones en diversas esferas. Los organismos internacionales facultan la cooperación entre Estados para el logro de acuerdos en temas de interés colectivo, en la medida en que están *constituidos por asociaciones de estados soberanos que persiguen finalidades e intereses comunes a través de los órganos que hacen parte de su estructura o constitución*⁷².

La capacidad de actuación del Estado frente a los actuales flujos migratorios, a pesar de los desafíos de la globalización, los nuevos actores del sistema como los organismos

⁷¹Nyberg Sorensen, Ninna. *Op. Cit.* p. 465-469.

⁷²Barragán Galindo, Carlos Alberto. *La Comunidad Internacional. Organismos e Instituciones*. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas. 2002.

internacionales y las ONG's, no se puede poner en tela de juicio. Dicha figura política está lejos de su definitiva decadencia, el poder del Estado es aún sólido y concluyente; sin embargo, el concepto de nación que se encuentra estrechamente relacionado con este ente político, es altamente problemático, por cuanto apela a una idea de unidad, de cohesión de un grupo humano particular con base en ciertos rasgos o características comunes. En ese instante se oponen dos realidades, la de un concepto ávido de capacidad cohesionadora, frente a un flujo de migrantes constante y creciente que confronta las bases mismas de la nación moderna, al convertir las ciudades de hoy en día, en lugares de hibridación, entornos heterogéneos, volátiles y en constante transformación.

Por lo tanto, el Estado continúa erigiéndose como el ente político preponderante de la escena internacional. Éste ejerce su soberanía sobre un territorio delimitado, en el que históricamente han residido sus súbditos y posteriormente ciudadanos. Sin embargo, la realidad de las nuevas sociedades multiculturales, demuestra que es posible encontrar en su seno un número considerable de habitantes que no gozan de derechos ciudadanos, en cuanto como extranjeros, no forman parte de la comunidad política.

CAPÍTULO III

NACIÓN: REFERENTES HISTÓRICOS Y RETOS DEL PRESENTE

El nacionalismo es esencialmente la imposición general de una cultura elevada a la sociedad, donde anteriormente culturas populares habían ocupado las vidas de la mayoría, y en algunos casos de la totalidad, de la población. Supone la difusión generalizada de una lengua, con la mediación de la escuela y la supervisión de una academia, codificada según las exigencias de una comunicación burocrática y tecnológica razonablemente precisa. Es el establecimiento de una sociedad anónima e impersonal con individuos atomizados y reemplazables entre sí, que se mantienen unidos por encima de todo mediante una cultura compartida de esta naturaleza, en lugar de la anterior estructura compleja de grupos locales sustentados por culturas populares que los propios microgrupos reproducen localmente y de forma idiosincrásica.

-Ernest Gellner-

Es difícil sostener la noción de pertenencia y de grupo social consolidado y cerrado, cuando cada vez existe más mezcla cultural. La realidad de las sociedades actuales es multicultural y diversa, contrario a los parámetros preestablecidos que suele conllevar el concepto de nación, con el fin de determinar si se forma o no parte de un colectivo. Con relación al concepto de nación Homi Bhabha lleva a cabo la siguiente reflexión:

La frontera que marca la mismidad de la nación interrumpe el tiempo autogenerante de la producción nacional y altera la significación del pueblo como homogéneo. El problema no es simplemente la mismidad de la nación opuesta a la alteridad de otras naciones. Nos enfrentamos con la nación escindida dentro de sí misma, articulando la heterogeneidad de su población⁷³

El Estado y la nación recorren senderos paralelos. La fuerza del primero no está en duda, pero el elemento estructurante que representa el concepto de nación, apela a nociones que están siendo desbordadas por los acontecimientos de nuestros días.

⁷³ **Bhabha, Homi.** “Diseminación: El tiempo, el relato y los márgenes de la nación moderna”, en *El Lugar de la cultura*. Buenos Aires. Manantial. 2002. p. 184.

El lenguaje de la pertenencia nacional viene cargado de apólogos atávicos, lo que ha llevado a Benedict Anderson a preguntar *¿por qué las naciones celebran sus canas, y no su asombrosa juventud?* (...) El nacionalismo no es lo que parece ser, y sobre todo *no es lo que a él mismo le parece ser.* (...) Los jirones y remiendos culturales usados por el nacionalismo suelen ser invenciones históricas arbitrarias. Cualquier viejo harapo habría servido lo mismo⁷⁴

En la actualidad, las sociedades híbridas, que acogen a nativos e inmigrantes, cuestionan la estrecha relación que se ha mantenido entre el Estado, la nación y la ciudadanía. El Estado ha consolidado su poder sobre un territorio determinado y, por consiguiente, sobre la población que reside en él, teniendo como sólido referente el concepto de nación, proveedor de legitimidad política.

Aunque el término “nación” es enormemente vago, puede entenderse en principio por nación una comunidad acuñada por una raíz común, con un lenguaje, cultura e historia comunes, a la que acompaña un requisito indispensable: la voluntad de sus componentes de configurarse como nación⁷⁵

La nación, como núcleo cohesionador de la población, ha fundamentado la pertenencia a un conglomerado político específico, por medio de rasgos identitarios particulares como la lengua, el pasado común, la religión, las tradiciones, los rituales. La existencia de una identidad común, única y cerrada ha determinado quiénes forman parte de una comunidad política y quiénes están excluidos de la misma.

El concepto de Freud del narcisismo de las pequeñas diferencias (reinterpretado para nuestros fines) proporciona un modo de comprender con cuánta facilidad la frontera que asegura los límites cohesivos de la nación occidental, puede transformarse imperceptiblemente en una liminaridad contenciosa *interna*, que proporciona un sitio desde el que hablar de, y como, la minoría, el exiliado, el marginal y el emergente⁷⁶

El concepto de nación ha portado indefectiblemente dos elementos: el de dotar de legitimidad política el ejercicio del poder por parte de un Estado, sobre un espacio delimitado⁷⁷ y, el de determinar las fronteras de la comunidad política, de la escisión radical entre el nosotros y el ellos, con base en factores identitarios. Esta segunda arista, conduce a la convicción de que existe una sociedad homogénea conformada por personas que comparten ciertos elementos, niega por completo, la realidad de

⁷⁴ *Ibíd.* p. 178.

⁷⁵ **Cortina, Adela.** *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía.* Madrid. Alianza Editorial. 2005. p. 58.

⁷⁶ **Bhabha, Homi.** *Op. Cit.* p. 185.

⁷⁷ **Zapata-Barrero, Ricard.** *Op. Cit.* pp. 114-117.

sociedades plurales en donde la mezcla cultural es evidente y las identidades son múltiples, susceptibles de imbricaciones y yuxtaposiciones.

En este punto debo dar paso a la *vox populi*: a una tradición relativamente muda de la gente del pagus (coloniales, poscoloniales, migrantes, minorías) gente errante que no quedará contenida dentro del Heim de la cultura nacional y su discurso unisonante, sino que son las marcas de una frontera móvil que aliena las fronteras de la nación moderna⁷⁸

Por lo tanto, la creencia en una única identidad que comparten los habitantes de una sociedad y que permite establecer los límites de la soberanía de un Estado, no refleja, hoy en día, la realidad del globo.

¿Medio francés y medio libanés entonces? ¡De ningún modo! La identidad no está hecha de compartimentos, no se divide en mitades, ni en tercios o en zonas estancas. Y no es que tenga varias identidades: tengo solamente una, producto de todos los elementos que la han configurado mediante una *dosificación* singular que nunca es la misma en dos personas⁷⁹

Existen dos variantes del nacionalismo, el cívico y el cultural que, en la práctica se tienden a fusionar, pues a pesar de las consideraciones sobre los valores comunes a respetar, se suele hacer referencia a la historia común, las tradiciones y la cultura para delimitar el concepto mismo de nación. Antonin Artaud, considera que entre estos dos tipos de nacionalismo el cívico es el menos deseable, pues implica erigirse como nación y buscar preponderancia, en detrimento de otras naciones; es decir, suele ser conflictivo. En contraste con lo anterior, el nacionalismo cultural al buscar preservar unos elementos culturales específicos, puede convivir en armonía con otras culturas ya que extrapola el amor a la propia con el afecto a las diferentes culturas presentes en el mundo.

Esta visión, contrasta enormemente con la distinción actual entre nacionalismo cívico y cultural, teniendo en cuenta que el primero busca la adhesión a normas constitucionales y premisas legales comunes al conjunto de los ciudadanos de un territorio, sin tener en cuenta las particularidades culturales; mientras el segundo, concibe a la nación como un conglomerado cerrado de individuos que comparten apegos culturales específicos, que los hacen únicos y que por consiguiente, excluyen a quienes a pesar de cumplir la ley, poseen bagajes culturales disímiles. Por consiguiente, el nacionalismo cívico estaría

⁷⁸ Bhabha, Homi. *Op. Cit.* p. 201.

⁷⁹ Maalouf, Amin. *Identidades asesinas*. Madrid. Alianza Editorial. 2005. p. 10.

más acorde con el cosmopolitismo que su variante cultural, contrario a lo que consideraba en su momento Artaud.

En el Estado Moderno, la vida política es una esfera de existencia entre muchas otras con sus múltiples demandas sobre cada persona; la disyunción entre identidad personal y lealtades personales, elecciones públicas y compromisos privados, es constitutiva de la libertad de los ciudadanos en las democracias liberales⁸⁰

Existe una escisión manifiesta entre hombre y ciudadano, aunque se ha defendido teóricamente la posibilidad de ser patriota y al mismo tiempo cosmopolita. La contraposición manifiesta entre estos dos conceptos ha sido analizada por Tzvetan Todorov, a través de los argumentos y reflexiones de Jean Jacques Rousseau, cuando observa que el nacionalismo remite a la lealtad, a un grupo social delimitado, generalmente coincidente con la figura política del Estado; mientras, el cosmopolitismo defiende valores universales como los propugnados por la Revolución Francesa, igualdad, libertad y fraternidad, para todos los seres humanos, independientemente de configuraciones políticas o culturales específicas.

¿Cuál es el defecto inherente al patriotismo? Consiste en que al preferir a una parte de la humanidad, el ciudadano transgrede el principio fundamental de la moral: el de la universalidad; sin decirlo abiertamente, admite que los hombres no son iguales...Ahora bien, la verdadera moral, la verdadera justicia, la verdadera virtud, presuponen la universalidad y, en consecuencia, la igualdad de los derechos. Sin embargo, para poder gozar de derechos es preciso pertenecer a un Estado y, por ende, ser ciudadano: no existen derechos fuera de un espacio jurídico que esté asegurado en virtud de que se establezca una frontera que separe los de adentro de los de afuera. Así, pues, las expresiones “derechos del hombre” y “ciudadano del mundo” encierran, una y otra, una contradicción interna: para poder gozar de derechos, es preciso ser, no hombre sino ciudadano; pero –y ello no disgusta a Voltaire- únicamente los Estados poseen ciudadanos, y no el mundo. Estar a favor del derecho implica que se está del lado del ciudadano y, sin embargo, el mejor principio de la justicia es el de la universalidad⁸¹

Con antelación comenté que, la escisión entre hombre y ciudadano ha sido evidenciada por hechos históricos irrefutables como la tragedia sufrida por los judíos durante el régimen nazi, quienes al ser despojados de su condición de ciudadanos perdieron en realidad todos sus derechos. No hubo derechos del hombre inalienables, que pudieran

⁸⁰ Benhabib, Seyla. *Los derechos de los otros*. Op. Cit. p. 92.

⁸¹ Todorov, Tzvetan. *Nosotros y los otros. Reflexión sobre la diversidad humana*. Madrid. Siglo XXI editores. 2010. p. 215.

defender a quien desprovisto de la protección de un Estado podía aspirar únicamente a la caridad de otros Estados o de una comunidad internacional plagada de falencias. Al respecto asevera Arendt, cuando reflexiona sobre los apátridas y refugiados:

La prolongación de sus vidas es debida a la caridad y no al derecho, porque no existe ley alguna que pueda obligar a las naciones a alimentarles; su libertad de movimientos, si la tienen, no les da el derecho de residencia, del que disfruta corrientemente incluso el delincuente encarcelado; y su libertad de opinión es la libertad del loco, porque nada de lo que piense puede importar a nadie⁸²

El *derecho a tener derechos* de esta misma autora, responde precisamente a esa necesidad de velar por el ser humano en calidad de ciudadano, pues la realidad ha demostrado que como persona no ha sido protegido.

Cada uno de esos judíos supervivientes es el último superviviente de una familia, cada uno de ellos se ha salvado sólo por un milagro, cada uno de ellos ha pasado por la experiencia fundamental de contemplar y sentir en su carne el más absoluto fracaso de la solidaridad internacional⁸³

Es una contradicción que, a ojos de Rousseau es insalvable, y que sólo puede ser matizada en la medida en que se ejerza la condición de ciudadano en un Estado particular, mientras se propende por acercar, tanto como sea posible, el ejercicio de dicha condición con el apego a una moral universal. Es decir, que sin desconocer la relevancia del Estado, se busque hacer compatible su existencia con la observancia de valores universales; es decir, el respeto del ser humano, una vez se ha protegido al ciudadano.

La oposición, si hemos de creer en Rousseau, es radical, irreductible. No obstante, todos nosotros somos a la vez hombres y ciudadanos, o debiéramos serlo; ¿cómo lograrlo? La respuesta que Rousseau parece sugerir se despliega en dos tiempos: primero es preciso aprovechar todos los casos en los que las dos “pasiones” van en la misma dirección; en seguida, hay que ver con lucidez cuándo hay incompatibilidad, antes de dejarse engañar por buenas intenciones y, finalmente, hay que aspirar a modificar las leyes de la nación en nombre de las de la humanidad, sin olvidar, sin embargo, que se sigue siendo el ciudadano de un Estado particular, por lo que es preciso someterse a sus leyes⁸⁴

⁸² Arendt, Hannah. *Los orígenes del totalitarismo*. Op. Cit. p. 375.

⁸³ Arendt, Hannah. *Una revisión de la historia judía y otros ensayos*. Barcelona. Paidós. 2005. p. 74-75

⁸⁴ Todorov, Tzvetan. Op. Cit. p. 216.

El nacionalismo obedece por definición a una escisión radical entre quienes pertenecen y quienes no. La idea de la frontera es esencial para su consolidación pues demarca, limita a los que están dentro de los que permanecen fuera; ejerce, como afirma Étienne Balibar, una violencia estructural *a la vez institucional y espontánea, visible e invisible*⁸⁵.

El nacionalismo es la ideología orgánica correspondiente a la institución nacional, y ésta reposa sobre la formulación de una *regla de exclusión, de «fronteras» visibles o invisibles*, pero siempre materializadas en unas leyes y en unas prácticas. La exclusión es, por tanto, la esencia misma de la forma nación o, si no lo es la exclusión, lo es el acceso desigual («preferencial») a determinados bienes y a determinados derechos, dependiendo de que uno sea nacional o extranjero, perteneciente o no a la comunidad⁸⁶

En las sociedades democráticas contemporáneas además de la exclusión inherente al nacionalismo, es necesario hacer compatible el ejercicio del poder por parte del Estado con la defensa de un sistema político democrático, que se debe al pueblo como fuente de legitimidad, y requiere de la misma para su estabilidad.

Al Estado, en todo caso *al Estado por sí mismo*, librado a sus solas fuerzas, al Estado que no reconoce ninguna otra fuerza legítima fuera de él, que se considera, por tanto, como la encarnación de la comunidad, le resulta realmente difícil soportar la democracia sin límites, el elemento de infinidad inscrito al origen y periódicamente reinscrito en la noción de ciudadanía en términos de «magistratura ilimitada», de «soberanía del pueblo», de «libertad igualitaria», de «derecho de los derechos», etc.⁸⁷

En el contexto actual, en donde la globalización es una realidad, el Estado no consigue ejercer suficiente control sobre fenómenos económicos transnacionales, mientras, para compensar su impotencia, lleva a cabo un control extremo sobre aspectos como la inmigración y la protección de las fronteras. Es una gran paradoja del sistema internacional que al mismo tiempo que se discute sobre la crisis de la figura del Estado-nación y se plantea su fin próximo, analizando posibles contextos posnacionales, su puesta en práctica y repercusiones; la relevancia de dicho ente político en el ámbito migratorio sea indiscutible, en este campo, el poder y supremacía del Estado no están en entredicho.

⁸⁵ Balibar, Étienne. *Nosotros ¿Ciudadanos de Europa?* Madrid. Editorial Tecnos. 2003. p. 52

⁸⁶ *Ibíd.* p. 51.

⁸⁷ *Ibíd.* pp. 118-119.

Así, para reconstituir en lo imaginario una soberanía realmente mítica, se desarrolla un racismo *institucional* mucho más decisivo para la evolución de las actitudes colectivas que el sistema de los prejuicios o de las ideologías de rechazo del Otro. El Estado *muestra* (con pocos gastos) la fuerza que él pretende detentar y *tranquiliza* al mismo tiempo a aquellos que sospechen de su debilidad⁸⁸

Sobre el nacionalismo y el cosmopolitismo, es interesante destacar la crítica que se realiza a los cosmopolitas contemporáneos cuando se afirma que su propuesta conduce al desarraigo y, que además desconoce la necesidad humana de apelar a referentes próximos que generan seguridad y comodidad. Sin embargo, tal argumento es refutado por el hecho de que los defensores de dicha propuesta no desconocen los apegos locales ni los combaten sino que, por el contrario, consideran totalmente compatible el amor a quien se tiene cerca con el amor a la humanidad, no se trata de escoger entre uno y el otro, sino de fomentar la solidaridad con la especie humana, con base en la experiencia misma del amor a la familia, al clan.

Para los liberales es evidente que todos hemos sido «creados iguales», y que tenemos determinados «derechos inalienables». A continuación, parece que inmediatamente pasan a preocuparse de procurar por los derechos de la rama local de la especie, olvidando, y ahí reside la crítica cosmopolita, que los derechos de ésta importan en tanto que derechos humanos y que eso sólo es importante si los derechos de los humanos extranjeros también lo son⁸⁹

El cosmopolitismo no plantea una dicotomía entre próximo y distante o entre nacional y universal; por el contrario, pretende aunar esas dos realidades, con el objeto de ampliar la comprensión, la interacción y la empatía. Como afirma Ulrich Beck, el cosmopolitismo defiende una concepción que se aparta del «o esto o eso» para formular el «no solo sino también».

El *cosmopolitismo* se distingue de todas las formas arriba mencionadas en que convierte el *reconocimiento de la diferencia* en la máxima de pensamiento, convivencia y acción, tanto dentro como fuera. Las diferencias no son ni eliminadas ni ordenadas jerárquicamente, sino aceptadas como tales, valoradas positivamente. El cosmopolitismo afirma lo que las posiciones de la desigualdad jerárquica y de la igualdad universal excluyen: percibir a los otros como diferentes y como iguales. Mientras que el universalismo y el nacionalismo (pero también el particularismo premoderno, esencialista) se basan en el principio del «o esto o eso», el cosmopolitismo descansa en el principio del «no solo sino también»⁹⁰

⁸⁸ *Ibíd.* p. 78.

⁸⁹ Appiah, Kwame Anthony. *Op. Cit.* p. 37

⁹⁰ Beck, Ulrich. *La Europa cosmopolita*. Barcelona. Paidós. 2006. p. 33.

La distinción entre ciudadano y extranjero, que vendría a ser equivalente a la diferencia establecida entre ciudadano y hombre, no es, sin embargo, un aporte moderno, por el contrario, proviene de la cuna misma de la democracia, la Atenas clásica. En su seno, la igualdad de la que gozaban los ciudadanos como miembros de la comunidad política, contrastaba con la ausencia de derechos y menos aún de participación en la vida pública, de las mujeres y los extranjeros, considerados inferiores a los autóctonos.

Precisamente en esa referencia a la autoctonía se centraba su alegato de grandeza y superioridad con relación a otros pueblos pues no tuvieron que conquistar la tierra en la que nacieron ni llegaron a ella como inmigrantes, provenientes de otras latitudes, sino que residieron en ella históricamente y por ello era considerada su madre, más no su madrastra. La autoctonía era esencial, pues confería un estatus especial al ateniense, que no sólo lo distinguía de los otros, sino que le concedía el derecho a existir en el ámbito político.

Es el mito, el relato «verídico» de la autoctonía con sus asociaciones genéticas, genealógicas, con sus prolongaciones en términos de herencia y trans-misión, el que proporciona certidumbre moral y política, el que segrega seguridad. Y el que permite establecer las diferencias, medir las distancias —en ocasiones inmensas, in-commensurables, des-medidas- con una alteridad que resiste, inquieta e inquietante, allende las fronteras; fundamental y principal, *arcaico*, constituye *jerarquía*. Cuestión de principio(s)⁹¹

En las sociedades actuales, la autoctonía goza de la reputación que tuvo antaño y genera la percepción del nacional hacia el inmigrante como un eterno foráneo que no podrá ser percibido como igual, ni siquiera como producto de una residencia prolongada o incluso de la naturalización. Se escudriñará siempre en sus raíces, pasado u origen y como consecuencia de ello, la sociedad lo calificará inexorablemente como un otro. Es un concepto de identidad esencialista o primordialista que considera que ésta ha sido dada de una vez y para siempre, que no obedece a las experiencias mismas de la persona y su constante transformación.

Cuando Todorov analiza los postulados de Peguy acerca de la preponderancia de la nación sobre los principios humanistas y el determinismo nacional en contra de la libertad del individuo expresa: “Ahora bien, el hombre hace por voluntad propia, y es

⁹¹ **Lanceros, Patxi.** *Fuera de la ley. Poder, Justicia y Exceso.* Madrid. Abada Editores. 2012. p. 76.

por la fuerza de sus orígenes; si en esto el ser lleva las de ganar sobre el hacer, poco es lo que queda de la libre voluntad”⁹².

Como bien expresaba Franz Kafka cuando hacía referencia al mono domesticado, la adopción de valores, costumbres, hábitos, entre otros, de la sociedad de acogida, no implica en absoluto para el mono que la percepción que la sociedad tiene de él sea la de un igual, de un miembro más de la misma. Por el contrario, la exitosa entronización del mono en la misma no acarrea una visión acorde con dicho logro; sino que, por el contrario, recuerda constantemente al mono su diferencia.

Los miembros de grupos oprimidos con frecuencia experimentan esta sensación de ser evitados, de aversión, detectan expresiones de nerviosismo, condescendencia y tendencia a crear estereotipos. Para estas personas, tal conducta, en realidad el encuentro en su totalidad, a menudo llena de manera dolorosa su conciencia discursiva. Tal conducta las devuelve a su identidad de grupo, haciendo que se sientan observadas, señaladas o, a la inversa, invisibles, no tomadas en serio o, aún peor, degradadas⁹³

Tal relato se puede aplicar al caso actual del inmigrante, pues la sociedad no tiene una imagen de sí misma que refleje la pluralidad de sus habitantes y sus diversos modos de vida y pensamiento, sino que continúa considerándose un conjunto único, homogéneo y singular; y hace sentir al residente no autóctono, un constante foráneo, le evidencia su diferencia.

La falsa y frecuentemente fatua intimidad del *entre nosotros* se ha quebrado. Los llamados flujos de la globalización han lanzado al mundo un contingente de inmigrantes, de emigrados, que cada día hace saltar el cómputo que pretende contenerlos. Pueblo, si se lo puede llamar así, sin procedencia común, sin residencia fija, sin leyes que lo amparen ni derechos que lo protejan. Pueblo sin unidad de origen, denominación ni destino. Entre nosotros: «Gente vil y sin nombre, expulsada de su tierra a latigazos» (*Job* 30, 8)⁹⁴

No se es inmigrante durante generaciones. Y sólo se debe a la marginación social de los hijos de los inmigrantes el que se les califique impropriadamente de segunda generación. Es un escandaloso y significativo abuso del lenguaje que por desgracia ha arraigado en la opinión común. En realidad los hijos que han nacido o crecido en el país de acogida de sus padres son de ese país y no del de sus padres⁹⁵

⁹² Todorov, Tzvetan. *Op. Cit.* 282.

⁹³ Young, Iris Marion. *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid, Ediciones Cátedra. 2000. p. 226.

⁹⁴ Lanceros, Patxi. *Fuera de la ley. Poder, Justicia y Exceso. Op. Cit.* p. 84.

⁹⁵ Nair, Sami. *Y vendrán...Las migraciones en tiempos hostiles*. Barcelona. Planeta. 2006. p. 211.

La pluralidad hoy en día, es una realidad, como afirma Todorov, no es cuestión de ponderarla o rechazarla sino de aceptar que existe y forma parte del contexto actual. Sin embargo, ese hecho no ha sido adecuadamente aprehendido, porque las sociedades se siguen considerando homogéneas y actuando en consecuencia.

Es por ello por lo que el *proyecto* de un Estado pluricultural, del cual a veces se nos habla hoy día, es un tanto vano: el pluriculturalismo no es ni una panacea ni, por lo demás, una amenaza, sino simplemente la realidad de todos los estados que existen. Las pertenencias culturales, a diferencia de la fidelidad que exige el patriotismo, son acumulables⁹⁶

En el caso europeo, la negación de la pluralidad se manifiesta en la constante diferenciación entre nacional y extranjero que conduce a la exclusión y discriminación. Es posible interpretar dicha postura como el legado palpable de una mentalidad conquistadora, cuyos rezagos opresores provenientes de la etapa colonizadora y expansionista se hacen tangibles cuando se considera al inmigrante como un ser inferior, que se acepta con reservas pero sin garantías de igual trato.

Así como en su momento se creyó necesario civilizar a los salvajes de los territorios coloniales, se aprecia actualmente la obligación por parte del inmigrante de adoptar valores y cultura del país receptor, aunque en el fondo, el proceso forzado de asimilación no conllevará una igual consideración con los nacionales. La idea de superioridad que se mantenía con respecto a los pueblos colonizados se conserva hoy en día, con relación a los inmigrantes.

De manera uniforme, «ellos» son algo culturalmente menos valioso y desarrollado, y por tanto merecen las penalidades que les imponemos «nosotros», siendo «nosotros», y los «nuestros», superiores en actitud, realizaciones y progreso civilizador⁹⁷

Por otra parte, la constante y hasta ahora insalvable escisión entre comunitarios y extracomunitarios, refleja la necesidad de los europeos de dirigir hacia un enemigo externo la tensión intrínseca que existe al interior de un conglomerado político como la Unión Europea. Al no haber construido una idea común de nación europea o de nacionalismo europeo sustentado en elementos comunes, llevando a cabo una traslación de lo nacional a lo continental, se resiste a dar rienda suelta a los resquemores

⁹⁶ Todorov, Tzvetan. *Op. Cit.* p. 289.

⁹⁷ Said, Edward. *Reflexiones sobre el exilio. Ensayos literarios y culturales.* Barcelona. Random House Mondadori. 2005. p. 395.

nacionalistas de los Estados miembros de dicho colectivo, que podrían conducir a molestas fricciones o incluso reticencias manifiestas, ubicando en el exterior de tal entidad política el objeto al que poder marginar.

Para decirlo concretamente en una frase creo que el racismo europeo dirigido contra las poblaciones inmigrantes «extraeuropeas», que obstaculiza en gran medida la posibilidad de desarrollar movimientos sociales contra las políticas neoliberales, es el resultado de una proyección del sentimiento nacionalista que opone las naciones europeas unas a otras y que la construcción europea en su forma actual ha recuperado sólo superficialmente; racismo que de hecho es un sucedáneo de una xenofobia mutua reprimida⁹⁸

A continuación se realizará una breve reflexión acerca de los riesgos que acarrea la idea cerrada de nación, tomando de nuevo como referente histórico el Tercer Reich, puesto que ha sido estudiado previamente y permite extraer enseñanzas que pueden llegar a ser útiles en el presente.

La experiencia histórica en cuestión nos remite a los peligros que conllevan la exclusión, la falta de empatía y de educación en una moral cosmopolita, más allá de los límites de la nación. La *moral cosmopolita* que formulo como alternativa a la moral subvertida del régimen nazi y a la moral condicionada a una pertenencia nacional, debe considerarse un instrumento de comprensión y entendimiento en sociedades plurales, que a pesar de todo, aún no se reconocen a sí mismas como tales.

⁹⁸ **Balibar, Étienne.** “Del cosmopolitismo a la cosmopolítica”, en *RIFP* N° 31. 2008. pp. 99-100.

3.1 La moral subvertida del Tercer Reich

El mal en el Tercer Reich, había perdido aquella característica por la que generalmente se le distingue, es decir, la característica de constituir una tentación. Muchos alemanes o muchos nazis, probablemente la inmensa mayoría tuvieron la tentación de no matar, de no robar, de no permitir que sus semejantes fueran enviados al exterminio (que los judíos eran enviados a la muerte lo sabían, aunque quizá muchos ignoraran los detalles más horribles), de no convertirse en cómplices de estos crímenes al beneficiarse con ellos. Pero, bien, lo sabe el Señor, los nazis habían aprendido a resistir la tentación

-Hannah Arendt-

Durante los primeros años del régimen nazi, el periodo previo a la guerra, se llevó a cabo una labor que desde el punto de vista educativo, propagandístico y legal excluyó a los judíos de la comunidad política alemana. En lo que respecta a la educación se transmitió la idea reiterativa de la existencia de una nación alemana basada en la raza, que debía perseguir el ideal de pureza y cohesión propio de una sociedad homogénea. Para alcanzar dicho objetivo era perentorio determinar quiénes cumplían con los criterios de pureza racial y quiénes, por el contrario, se constituían en amenaza al no reunir los requisitos predeterminados. En este caso, los judíos fueron identificados como una raza inferior que contaminaba a la sociedad, y atentaba contra la constitución de ese colectivo ideal promulgado por el régimen nazi, que exaltaba la homogeneidad y propendía por el resurgimiento del *Volk* alemán.

En la escuela se educaba en la creencia férrea en la pureza racial, la idea de que los judíos eran extranjeros, racialmente inferiores, impuros y por consiguiente una amenaza directa al pueblo alemán. A través de textos, ayudas audiovisuales, cuentos, entre otros, se pretendía enraizar dicho concepto en las mentes de los más jóvenes.

Los nuevos libros de texto que empezaron a aparecer en 1936 inculcaban los principios morales comunitarios mediante formatos tradicionales como fábulas y leyendas. Debajo de aquellas entretenidas historias subyacía un mensaje claro. El cuclillo representaba con frecuencia a los judíos, pues, como expresó un ávido lector de *Der Stürmer*, «su pico curvo recuerda la nariz de un judío. Tiene los pies pequeños, y por eso no puede correr. Como quería que sus crías cantaran como mirlos, la madre cuclilla puso un huevo en el nido de un mirlo y espío a la madre mirla sacar adelante a su cría. Pero la dotación genética hizo que la cría de cuclilla sólo emitiera su típico cu-cu»⁹⁹

⁹⁹ Kamentsky, Christa. *Children's literature in Hitler's Germany: The cultural policy of National Socialism*. Atenas. Ohio University Press. 1984. p. 207.

Existía un concepto de superioridad racial que se basaba en la genética como razón esencial para crear una escisión radical e insoslayable entre el judío y el ario. Se decía que el *Volk* no podría llegar al máximo de su potencial si no se libraba de quienes no cumplían con parámetros genéticos determinados que garantizaran la mejora de la raza aria, su preservación y más importante aún, su preponderancia incuestionable sobre las demás razas, consideradas todas inferiores.

La eugenesia, entendida como ciencia para la mejora de la especie, se constituía en la piedra angular del resurgimiento de un pueblo alemán que según Hitler merecía estar en la cima del poder mundial. La eugenesia no sólo excluía a los judíos y a todos los extranjeros del *Volk* alemán, sino que también propendía por la esterilización e incluso eliminación de quienes padecían enfermedades o discapacidades. Durante el dominio nazi, fueron asesinados a través de distintos métodos, incluidas las cámaras de gas, aproximadamente 200.000 personas con algún tipo de enfermedad o discapacidad, hecho que ha sido considerado por algunos estudiosos del tema, como paso previo e incluso ensayo general de lo que vendría a ser posteriormente el mayor genocidio de la historia reciente.

En la escuela desde temprana edad, los niños eran educados para considerarse miembros de una raza superior, y para calificar a los judíos, extranjeros y personas discapacitadas como seres inferiores que no merecían un trato igual. En ocasiones se organizaban excursiones a clínicas psiquiátricas en donde se buscaba generar repulsión y desagrado. “Las visitas a manicomios o asilos de discapacitados físicos o psíquicos reforzaban el miedo a los daños genéticos¹⁰⁰”. También se incorporaban en los ejercicios de matemáticas referencias claras al costo que representaban para el Estado las personas con algún problema físico o emocional y cuánto dinero ahorraría en caso de que éstas no existieran.

Por lo tanto, se transmitía la idea de que eran una carga para la sociedad y el Estado y que el dinero que se empleaba en atenderlas podría ser invertido de mejor forma en otras personas que sí cumplieran con el modelo de superioridad racial ponderado por el régimen. En general, las ideas principales defendidas por el gobierno nazi, así como por

¹⁰⁰ **Koonz, Claudia.** *Op. Cit.* p. 181.

sus aliados, eran incorporadas sutilmente en la enseñanza y aprendidas por los alumnos como verdades incuestionables.

En las clases de latín, por ejemplo, los textos prácticos justificaban las pretensiones de Mussolini sobre Etiopía; en las de geografía, el este de Europa era denominado *Lebensraum* (espacio vital) alemán; en las de biología, los alumnos memorizaban rasgos de muchas razas no germanas, y los de la «raza judía» siempre eran negativos¹⁰¹

Así mismo, se hacía énfasis en el hecho de que la sangre no se podía cambiar y que por consiguiente, los judíos no merecían bajo ningún concepto ser considerados iguales. También al difundir la idea de la existencia de un pueblo alemán que debía protegerse a sí mismo de las influencias externas, se inculcaba en los niños el sentido de la responsabilidad hacia el colectivo racial al que pertenecían, en detrimento de la libertad individual y el libre albedrío. “Los alumnos mayores memorizaban los Diez Mandamientos para Escoger Pareja, que hacían hincapié en la salud racial y en la compatibilidad, y se les recordaba que «tu cuerpo no te pertenece; pertenece al Volk»¹⁰²”

El sentido de pertenencia a un pueblo se erigía sobre la exclusión del diferente y el abandono de la libertad y los deseos personales. El colectivo estaba por encima del individuo, el abandono de conceptos propios de las democracias liberales como la libertad y la igualdad entre seres humanos, que fueron asociados con la República de Weimar durante la cual el desempleo y la desesperanza reinaron, formó parte de la esencia del nacionalsocialismo. Todas las formas de vida o pensamiento que diferían de ese ideal de pueblo por el que se propugnaba eran despreciadas y a través de la educación se les condenaba al escarnio y la desaprobación generalizada. “Los materiales de enseñanza ridiculizaban lo que se consideraba sexualidad antinatural, así como los peligros raciales, a las «mujeres mandonas», a las lesbianas británicas interraciales, a los judíos con aspecto simiesco y a los niños con graves minusvalías¹⁰³”.

¹⁰¹ *Ibíd.* p. 171.

¹⁰² *Ibíd.* p. 174.

¹⁰³ *Ibíd.* p. 179.

Los nazis buscaron incansablemente, a través de la investigación científica, detectar algún rasgo físico o biológico que pudiera determinar, sin lugar a dudas, si una persona era judía o no. Fracasaron estrepitosamente en dicha tarea. A pesar de considerar algunos rasgos específicamente judíos, como la nariz pronunciada, no se pudo comprobar científicamente que existiera un rasgo exclusivamente judío. Incluso se pretendió detectar en la sangre algún elemento que pudiera zanjar la cuestión de una vez y para siempre sobre el ser judío.

En un artículo publicado en 1934 en una revista de divulgación financiada por la Secretaría de Política Racial de Gross, un biólogo aventuraba con impaciencia: «¡Qué importante sería poder detectar a los no-arios en los tubos de ensayo! De poder lograrse ya no valdrían engaños, ni bautismos, ni cambios de nombre ni ciudadanía; ni siquiera la rinoplastia serviría de nada. La sangre no se puede cambiar»¹⁰⁴

Ante dicha perspectiva y a pesar de que la propaganda continuaba haciendo énfasis en los estereotipos acerca de los judíos para criminalizarlos y denigrarlos, se le dio importancia a los aspectos históricos y sociales que según los nazis, hacían de los judíos, seres indeseables. Entre éstos es posible mencionar el hecho de que se les acusara de la derrota alemana en la Primera Guerra Mundial, de la implicación de Estados Unidos, que convirtió a la Segunda Guerra, en una conflagración mundial, de apoyar a través de grupos sionistas internacionales a los aliados. Por otra parte, en el plano individual, se les consideraba materialistas, estafadores, usureros y lascivos.

Se llevaban a cabo investigaciones con un marcado carácter antisemita que, bajo el marco de la científicidad y la neutralidad del lenguaje académico, buscaban demostrar que el pueblo judío era corrupto y que tal hecho podía ser expresado por la historia y las ciencias sociales. En aras de excluir del pueblo alemán a los judíos se llegó incluso a apelar a mitos flagrantemente falsos como el de la existencia de una conspiración judía mundial que desde la sombra buscaba manipular a los gobiernos para dominar el mundo.

Una de las versiones acerca del origen del libelo antisemita, Los Protocolos de Sión, editada por la policía secreta de los zares de Rusia para justificar ideológicamente las persecuciones antijudías y los pogromos, afirma que los

¹⁰⁴ *Ibíd.* p. 229.

presuntos Sabios de Sión se habían confabulado para programar la dominación del mundo por parte del pueblo judío¹⁰⁵

El Holocausto fue un crimen contra el género humano, pues los judíos forman parte de este colectivo. Fue un acto contra la humanidad, contra todos los seres humanos por cuanto se desconoció por completo la diversidad inherente al género humano¹⁰⁶. De igual forma se contravino la máxima universal del derecho a la vida, la igualdad y el respeto a todas las personas, por cuanto se propendió por la superioridad de la raza, un *fundamentalismo étnico* que propició la exclusión de los judíos de la *comunidad de obligación moral* durante el régimen nazi y posibilitó su exterminio.

Empleo el término «fundamentalismo étnico» para describir el colectivismo profundamente antiliberal que constituyó el sello de la cultura pública durante el Tercer Reich. Se trata de una expresión que guarda cierta afinidad tanto con el fundamentalismo religioso como con el nacionalismo étnico. Como aquél, el fundamentalismo étnico dice defender una antigua herencia espiritual contra los valores corrosivos de la sociedad urbana, industrializada. Como éste, conmina a sus seguidores a vengarse de los agravios del pasado y a forjar un futuro glorioso libre de grupos de etnia extranjera. Sus dirigentes, a menudo dotados de un aura carismática, movilizan a sus seguidores para que participen de un universo moral accesible sólo a aquellos que comparten una lengua, una religión, una cultura o una patria¹⁰⁷

3.2 Una moral condicionada a la pertenencia nacional

“Esta necesaria restauración moral sólo puede llegar de la escuela. Que Eichmann es culpable salta a la vista; es preciso que cada ciudadano, ya desde los pupitres del colegio, aprenda qué significan verdad y mentira, y que no son equivalentes; y que pueden pesar sobre sí culpas gravísimas a partir del momento en que abdica de la propia conciencia para sustituirla por el culto al jefe que «siempre tiene razón»

-Primo Levi-

El caso de la exclusión de los judíos y su posterior exterminio durante la Alemania nazi, ilustra el resultado más radical y perverso de un sistema de adoctrinamiento educativo, la constitución de una serie de valores nacionales, más no universales, que en su momento propendían por la consolidación de la raza aria, al ser considerada superior. Por otra parte, demuestra que no son monstruos sino personas corrientes las que

¹⁰⁵ Rubinstein, Aryeh. *El retorno a Sión*. Jerusalén. Israel Program for Scientific Translations. 1977. p.34-35.

¹⁰⁶ Arendt, Hannah. *Eichman en Jerusalén*. Op. Cit.

¹⁰⁷ Koonz, Claudia. Op. Cit. p. 30.

cometen crímenes horribles y a gran escala, en consonancia con la propuesta de Arendt sobre la *trivialidad del mal*, a raíz del juicio de Adolf Eichmann. Lo anterior nos lleva a considerar que mientras el ser humano habite el planeta, el riesgo de perpetrar crímenes semejantes está presente. “Otro de los psicólogos de los juicios de Nuremberg llegó a la conclusión de que dichas personas «ni están enfermas ni son raras; en realidad, son gente como la que podríamos encontrar en otras partes del globo»”¹⁰⁸.

También ellos, los grandes responsables, son *Menschen*: la materia prima de la que están hechos es la nuestra, y no costó mucho trabajo ni fue precisa una verdadera coacción para transformarlos en fríos asesinos de millones de otros *Menschen*: bastaron algunos años de escuela perversa y la propaganda del doctor Goebbels. Salvo excepciones no son monstruos sádicos, son gente como nosotros, embaucados por el régimen, que se sirvió de su poquedad, ignorancia o ambición¹⁰⁹.

Se utilizaron diferentes estrategias para diferenciar, segregar y finalmente asesinar con impunidad a los judíos. La legislación, la propaganda y la educación fueron elementos esenciales a la hora de sostener y diseminar un ideal de comunidad étnica, que era radical cuando marcaba fronteras entre los ciudadanos y los extranjeros. El riesgo de exclusión desde la formulación de la escisión hasta la marginación y el despoje de derechos pervive en el mundo actual. La especificidad histórica del fenómeno nazi no puede ser negada; sin embargo, de su estudio es posible extraer numerosas enseñanzas y elementos de juicio para evitar mantener en el presente ideas que generaron destrucción y muerte. En palabras de Karl Jaspers: “Lo que ha ocurrido es una advertencia. Olvidarlo es una culpa. Debe ser recordado continuamente. Fue posible que esto ocurriera, y sigue siendo posible que vuelva a ocurrir en cualquier momento. Sólo conociéndolo es posible evitarlo”¹¹⁰.

La aproximación a la nación como un concepto cerrado y excluyente que conlleva la marginación del otro por no compartir rasgos identitarios precisos y no negociables, genera un déficit de inclusión de colectivos importantes en las sociedades actuales y produce intolerancia, desigualdad, injusticia y problemas de convivencia.

El genocidio fue el punto culminante de una ideología que justificó y difundió la marginación de un grupo de personas en pro de un ideal de nación étnicamente puro,

¹⁰⁸ Lower, Wendy. *Las arpías de Hitler*. Barcelona. Crítica. 2013. p. 188.

¹⁰⁹ Levi, Primo. *Vivir para contar. Escribir tras Auschwitz*. Barcelona. Alpha Decay. 2009. p. 84.

¹¹⁰ Kershaw, Ian. *La dictadura nazi. Problemas y perspectivas de interpretación*. Buenos Aires. Siglo XXI editores. 2004. p. 38.

que se sustentó principalmente en prejuicios, preconcepciones, tergiversaciones, envidia y odio, pero valiéndose de la ciencia, la propaganda y el lenguaje para consolidar su ideario. La raza y la sangre fueron los criterios esenciales de tal política, pero en la actualidad se podrían esgrimir otros argumentos, para justificar la exclusión de determinadas personas.

La ausencia de equiparación en el día a día del hombre frente al ciudadano, es ya un lastre lo suficientemente complejo y difícil de superar como para coadyuvar con concepciones de mundo cerradas a la diferencia y mentalidades anacrónicas que repelen la pluralidad.

Incluso los nazis comenzaron su exterminio de los judíos privándoles de todo *status* legal (el *status* de ciudadanía de segunda clase) y aislándoles del mundo de los vivos mediante su hacinamiento en *guettos* y en campos de concentración; y antes de enviarles a las cámaras de gas habían tanteado cuidadosamente el terreno y descubierto a su satisfacción que ningún país reclamaría a estas personas. El hecho es que antes de que se amenazara el derecho a la vida se había creado una situación de completa ilegalidad¹¹¹

La escisión nosotros/ellos continúa presente en el mundo actual. Desafortunadamente la configuración política del globo y la consiguiente preponderancia del Estado y su concomitante concepto de nación y pueblo, con un marcado carácter homogeneizador, contribuyen a que se mantenga. “Mucho después de la derrota del nazismo, el fundamentalismo étnico todavía extrae su fuerza de la visión excluyente de un «nosotros» sin «ellos»”¹¹².

Es necesario, por lo tanto, crear un sistema educativo que trascienda las barreras de lo conocido y cercano, para que los escolares sean capaces de ver el mundo a través de los ojos del otro; es decir, experimentar sincera empatía y comprender que si bien el Estado, su soberanía y sus fronteras siguen regulando el sistema internacional y determinando quién es considerado ciudadano y quién no, este hecho no despoja de humanidad a quien es solamente una persona, no un connacional.

...Debemos también trabajar para hacer que todos los seres humanos formen parte de nuestra comunidad de diálogo y sean de nuestra incumbencia; basar

¹¹¹ Arendt, Hannah. *Los orígenes del totalitarismo*. Op. Cit. p. 374.

¹¹² Koonz, Claudia. Op. Cit. p. 314.

nuestras deliberaciones políticas en esa comunidad entrelazada y conferir una atención y un respeto especial al círculo que define nuestra humanidad¹¹³

El deber de la educación es el de fomentar una mentalidad cosmopolita en los alumnos, que les permita entender e interiorizar la existencia de diversidad en todos los aspectos, social, cultural, religioso, etc., y percibirla como un bien preciado, mas no como una calamidad. El sentirse identificado y conmovido por las tragedias que acontecen a diario en el globo, considerando que quienes las padecen son personas iguales, pese a encontrarse a kilómetros de distancia, tener valores y referentes culturales completamente distintos a los propios, es un punto esencial para percibir que la diferencia que habita en el interior de la sociedad en la que se reside, enriquece y favorece el desarrollo de la misma.

Otros estudios, incluida la obra de Theodor Adorno sobre la personalidad autoritaria, sugieren que la empatía es resultado de una educación que haya tenido en cuenta la socialización moral. Si se le muestran a un niño las consecuencias de sus acciones negativas para con los demás, la empatía aumenta. Si, por otra parte, lo disciplinan no a través del razonamiento sino de la «autoridad severa o de prácticas parentales de afirmación del poder basadas en el castigo», el resultado puede ser un pensamiento estereotipado, la sumisión a la autoridad y la agresión contra los extraños o los distintos. En esos casos, no se desarrolla una socialización moral y, por tanto, la empatía es escasa. El miedo dificulta la empatía¹¹⁴

Los inmigrantes son, en la actualidad, con permiso o sin él, la prueba fehaciente de que la pluralidad es la regla, no la excepción, y que continuar considerándolos externos a la comunidad por preconcepciones de homogeneidad y univocidad cultural es inapropiado. Es necesario erradicar del aula la idea de que es la nación la que tiene preponderancia y que primero es necesario favorecer a los nacionales, pues lo extranjeros son extraños; que la lealtad se debe únicamente a los *nuestros*, frente a los otros y que las desgracias que sufren innumerables seres humanos no nos conciernen porque no tienen lugar en *nuestras* ciudades o países.

La *comunidad de obligación moral* a la que hacía referencia Koonz, que en su momento excluyó a los judíos y los convirtió en infrahumanos, indignos de cualquier sentimiento de compasión o empatía, debe incluir, hoy en día, a todos los seres humanos, más allá de particularidades o especificidades. “La mayoría de los criminales nazis y sus

¹¹³ Nussbaum, Martha. “Patriotismo y cosmopolitismo”, en Nussbaum, Martha y Cohen, Joshua (comp.) *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y ciudadanía mundial*. Barcelona. Paidós. 1999. p. 20.

¹¹⁴ Lower, Wendy. *Op. Cit.* p. 187.

cómplices – e incluso algunos testigos de los crímenes, que borraron lo que habían visto- no sintieron compasión por los judíos ni durante la guerra ni después de esta”¹¹⁵.

Es indispensable que en las sociedades actuales se consolide la idea de que la *comunidad de obligación moral* no se extingue en donde se han forjado las fronteras nacionales, ni en un concepto de nación único y cerrado; que el deber de socorro y de inclusión se tiene para con todas las personas, no sólo con las que se comparten visiones de mundo, nacionalidad, ciudad y país. La empatía debe ir más allá de los linderos de lo que se considere propio o de los allegados y conocidos.

Si bien no se vislumbra aún una solución política a la escisión entre hombre y ciudadano, entre derechos del hombre y prerrogativas ciudadanas, se puede comenzar por generar un clima social de apertura a la diferencia, de conciencia de la otredad, de visión de mundo más allá del entorno próximo, un esfuerzo de aproximación y de apertura de la mente.

¹¹⁵ *Ibíd.* p. 184.

**SEGUNDA PARTE: FRONTERA, CIUDADANÍA E INTERLOCUCIÓN
POLÍTICA DEL INMIGRANTE**

CAPÍTULO IV

FRONTERA: FUSIÓN Y ENTROPÍA

Poco puede extrañar, pues, que, como advierte Jonathan Friedman, en nuestro mundo en rápido proceso de globalización «lo que no está ocurriendo es que las fronteras estén desapareciendo». Antes bien, parecen levantarse en cada nueva esquina de cada barrio en decadencia de nuestro mundo

-Zygmunt Bauman-

La frontera es por excelencia el lugar donde se suspenden los controles o las garantías del orden jurídico «normal» (en el Estado moderno de Derecho es verdaderamente la condición antidemocrática de la democracia), el lugar donde el «monopolio de la violencia legítima» toma la forma de una contraviolencia preventiva. El nomos de la tierra es así el orden mismo de las fronteras: violencia que, se piensa, puede domesticar la violencia poniéndola al servicio de la racionalidad estatal

-Étienne Balibar-

En este capítulo se expondrán los fundamentos de la labor hermenéutica, que concede importancia a la comunicación e interpretación, con el objeto de establecer una analogía entre el quehacer del hermeneuta cuando a través del diálogo amplía el horizonte de comprensión inicial, y la interacción entre el inmigrante y el Estado. La reflexión teórica y conceptual acerca de la hermenéutica proporciona valiosos elementos a la hora de proponer una relación enriquecedora e inclusiva entre el inmigrante y el Estado. Posteriormente, se desarrollará el concepto de frontera desde diversas perspectivas teóricas y reflexivas.

4.1 Hermenéutica y horizontes de comprensión

La hermenéutica es el quehacer constante de la interpretación que plantea la necesidad de reconocer la ausencia de verdades absolutas respecto a un mismo asunto. La interpretación y el diálogo son aliados, cómplices del entendimiento humano, de la aproximación de formas de pensar disímiles, del encuentro de mundos que podrían parecer en un primer momento opuestos, escindidos por una brecha insalvable.

Es, precisamente, esa brecha la que se constituye en el desafío por excelencia de la labor hermenéutica; mientras más grande se presenta ante los ojos del hermeneuta, mayor es el obstáculo a superar y la labor a emprender. En el caso de las migraciones la hermenéutica debe ser una constante, la interpretación, humana, demasiado humana, de acontecimientos que afectan al hombre, en su ser, en su existencia, en su esencia. Los horizontes de comprensión aparecen como propuesta hermenéutica adosados de la esperanza del entendimiento y la comunicación, en el momento en que Hans-Georg Gadamer propone la posibilidad siempre latente del diálogo y la comprensión.

Los horizontes de comprensión reflejan la existencia de diferentes visiones respecto a una misma realidad, el fin es que en un diálogo abierto y sincero se logre el acercamiento de posiciones contrapuestas, hasta el punto que la forma de pensar de los interlocutores si bien no cambie completamente, no sea en adelante la misma porque ha sido transformada por el diálogo con el otro, el horizonte propio muta, las miras se amplían, se transforman, el interlocutor ya no se reconoce a sí mismo de la misma forma que lo hacía antes, durante el proceso de diálogo y escucha se ha visto inexorablemente transformado.

La verdadera realidad de la comunicación humana consiste en que el diálogo no impone la opinión de uno contra el otro, ni agrega la opinión de uno a la de otro a modo de suma. El diálogo transforma una y otra. Un diálogo logrado hace que ya no se pueda recaer en el disenso que lo puso en marcha. La coincidencia que no es ya mi opinión ni la tuya, sino una interpretación común del mundo, permite la solidaridad moral y social”¹¹⁶

Para comprender un texto en su polivocidad, es necesario llevar a cabo una labor interpretativa completamente cuidadosa, seria y entregada, en la cual la historia se constituye en herramienta vital de análisis y comprensión. La comprensión se encuentra directamente ligada al lenguaje¹¹⁷; comprender es dialogar con un texto, que puede ser tanto antiguo como contemporáneo. Es en este diálogo o proceso de comprensión donde la historia comienza a jugar un papel ineluctable. En primera instancia, tanto el objeto de estudio como su intérprete se encuentran condicionados por realidades históricas particulares, de las cuales les es imposible despojarse.

¹¹⁶ Coreth, Emerich. *Cuestiones fundamentales de Hermenéutica*. Barcelona. Editorial Herder. 1972.

¹¹⁷ *Ibid.* p. 96.

A un mundo de sucesos o testimonios históricos del pasado que hay que conocer de forma puramente objetiva no se opone un sujeto puro, suprahistórico o extrahistórico. Más bien el sujeto mismo de la intelección histórica está acuñado por la historia. Tiene su posición histórica y su mundo de comprensión histórico, a partir del cual plantea preguntas a la historia y se las hace contestar, actualiza el pasado histórico en su propia actualidad y le da significado para su propio futuro¹¹⁸

El ansia de objetividad basada en el estudio de un texto, olvidando por completo a quien lo interpreta y su condicionalidad histórica, es calificada por Gadamer como completamente errada.

En los tres ámbitos en los que la hermenéutica ha desempeñado siempre algún papel, en las ciencias histórico-filológicas, en la teología y en la jurisprudencia, se puede apreciar cómo la crítica al objetivismo histórico o al *positivismo* ha conferido al aspecto hermenéutico una nueva significación¹¹⁹

Tanto el objeto a estudiar como el sujeto que lo estudia están condicionados históricamente; este es un hecho imposible de olvidar, en la medida en que sólo teniendo en cuenta tal realidad, se puede llevar a cabo un verdadero proceso de comprensión de un otro con el cual se dialoga, en un cierto tiempo y espacio, desde una realidad completamente distinta que dificulta, en principio, el proceso de comprensión.

4.2 Contexto histórico y fusión de horizontes

No es posible obviar el punto de partida de la hermenéutica, dos horizontes de comprensión distintos, marcados por unos contextos históricos particulares. Los inconvenientes o tropiezos que pueda llegar a encontrar el individuo a la hora de comprender un texto particular, no se constituyen, como podría pensarse, en un obstáculo infranqueable para que el proceso hermenéutico se lleve a cabo, sino que, por el contrario, se erigen como un desafío que, lejos de desestimar, plantea el inicio mismo del proceso de comprensión. “La hermenéutica no toca a su fin allí donde la comunicación parezca imposible porque se hablan *distintos lenguajes*. Ahí más bien se plantea la labor hermenéutica justo en toda su seriedad, como el imperativo de encontrar un lenguaje común¹²⁰”.

¹¹⁸ *Ibíd.* p. 165.

¹¹⁹ Gadamer, Hans-Georg. *Verdad y Método I*. Salamanca. Ediciones Sígueme. 1977. p. 604.

¹²⁰ Gadamer, Hans-Georg. *El problema de la conciencia histórica*. Madrid. Tecnos. 1993. p. 20.

Es relevante anotar, que dicho lenguaje común, mediante el cual la comprensión pueda tener cabida, sólo puede ser encontrado en la medida en que exista disposición para ampliar el horizonte de comprensión propio, de dejarse transformar por otro que tiene algo que decir que seguramente cambiará la visión de mundo que se tenía hasta entonces, en uno u otro sentido. Dicha disposición a escuchar para que la comprensión pueda llegar a buen término, es una virtud que no poseen todos los seres humanos. “Quien pretende comprender un texto ha de estar dispuesto a dejarse decir algo por el texto. Una conciencia formada hermenéuticamente ha de tener una sensibilidad previa hacia la alteridad del texto”¹²¹.

El horizonte de comprensión de un individuo es su punto de partida para analizar un texto. Es el compendio de las herramientas con las que cuenta en el momento de interpretar un texto que hace parte de un periodo histórico distinto, instrumentos que provienen tanto de su realidad particular, como de los elementos que la tradición le ha aportado y que se han convertido en parte de su precomprensión.

El acontecer o testimonio histórico penetra, en su acción y en su exégesis a través de la tradición, en el mundo inteligible de las generaciones siguientes. Se convierte a sí mismo en un momento de contenido de horizonte de comprensión, forma una *precomprensión* a partir de la cual percibimos y entendemos el acontecer o el testimonio. La tradición histórica actuante es la medición entre la palabra o el acontecer pretéritos y nuestra intelección actual¹²²

El horizonte de comprensión es equivalente al prejuicio con la connotación positiva que le adjudica Gadamer, -contraria a la percibida por el iluminismo-, bajo la cual éste se constituye en el punto de partida de la interpretación. “El prejuicio es, pues, un presupuesto necesario que hace posible el juicio”¹²³.

El contexto histórico en el cual se vive, se erige, entonces, no como un elemento nocivo para la realización de un estudio serio de un texto específico, sino como la posibilidad inmanente de comprensión. Sin embargo, es importante anotar que el propio horizonte de comprensión, es la condición primigenia, más no suficiente, para que se pueda interpretar de manera juiciosa un texto. Ya que la distancia que los contextos históricos

¹²¹ Maceiras, Manuel y Treballe, Julio. *La hermenéutica contemporánea*. Bogotá. Editorial Cincel. 1990. p. 57.

¹²² Coreth, Emerich. *Op. Cit.* p. 164.

¹²³ Maceiras, Manuel y Treballe, Julio. *Op. Cit.* p. 58.

determinan entre el sujeto y el objeto, con miras a la comprensión, se constituye en un inconveniente para que ésta se lleve a cabo, es necesario que partiendo de sus prejuicios, precomprensión u horizonte de comprensión, el individuo analice el texto en su particularidad y por lo tanto, teniendo en cuenta el contexto histórico en el cual se encuentra imbuido; es decir, que sin aspirar a desprenderse de su condicionamiento histórico intente comprender una realidad diversa.

En este punto es en el que postula Gadamer la fusión de horizontes como el momento culminante del proceso de interpretación en el cual el individuo no solo logra entender en su peculiaridad el texto sino que además es transformado por él; el resultado de la comprensión es la ampliación del horizonte de comprensión del sujeto. “El horizonte de intelección está esencialmente dispuesto a ser ampliado y enriquecido por concepciones y experiencias ulteriores, a ser permanentemente formado por nuevas maneras de ver y nuevos contenidos¹²⁴”.

Respecto a la comprensión es relevante anotar, que es un proceso que tiene lugar inicialmente entre un individuo y un texto, que normalmente se enmarca en un contexto histórico desconocido, distante y extraño para el intérprete. Sin embargo, este no es el único caso en que se puede llevar a cabo un proceso de comprensión, ya que en el diálogo entre seres humanos subyace la hermenéutica como interpretación de la forma de pensar y sentir de un ser diverso que manifestándose a través del lenguaje, abre el camino hacia la comprensión de lo que expresa. “El ser que puede experimentarse y entenderse, significa: el ser habla. Tan sólo a través del lenguaje, el ser puede entenderse”¹²⁵. El proceso de comprensión entre seres humanos, entonces, presenta las mismas limitaciones, dificultades y oportunidades que caracterizan el proceso hermenéutico a la hora de comprender un texto, cuya esencia radica en el lenguaje como elemento facultador del diálogo y la comunicación entre individuos.

El diálogo puede considerarse, en consecuencia, como la búsqueda del sentido de aquello que expresa un interlocutor, dentro del marco de una conversación, en la cual se encuentran presentes individuos con horizontes de comprensión que pueden ser similares o distantes, pero nunca iguales. En dicha situación, la necesidad de llevar a

¹²⁴ Coreth, Emerich. *Op. Cit.* p. 146.

¹²⁵ Gadamer, Hans-Georg. *Antología*. Salamanca. Ediciones Sígueme. 2001. p. 370.

cabo un proceso interpretativo que conduzca al surgimiento de coincidencias y, por lo tanto, de una forma de pensar consensuada, no puede ser más que la aplicación a las relaciones humanas de un proceso concebido inicialmente como el arte de interpretar textos, por fuera del ámbito de influencia de los métodos positivistas, y contando con la historia como condición de dicho proceso.

Con respecto a un escrito y su capacidad de diálogo con el intérprete, si bien es cierto que ésta no es infinita en cuanto las reflexiones de su autor no pueden ser continuadas, también lo es que dicho texto abriga en su interior la posibilidad infinita de ser interpretado bajo distintos horizontes de comprensión, que marcan perspectivas novedosas. De igual forma, es necesario tener en cuenta la repercusión histórica de un texto particular; es decir, los distintos sentidos que puede adquirir de acuerdo con contextos históricos contingentes desde los cuales es abordado. Incluso, éste puede llegar a desbordar a su autor, en la medida en que en su momento histórico, las consecuencias o aportes del mismo podrían no haber sido vislumbradas por aquel¹²⁶. El escrito se llena de sentido con cada nuevo horizonte de comprensión marcado por un entorno histórico particular, con lo cual éste no está nunca enteramente agotado.

No se trata solamente de preguntar cómo se dijo y que quiso decir un texto originariamente, en su situación histórica, sino, además de esto, también de preguntar cómo ha repercutido y se ha interpretado su sentido en la historia de la comprensión de la fe, cómo, por consiguiente, ha experimentado un desarrollo histórico de sentido¹²⁷

El acto de interpretación que se lleva a cabo con un texto es, por lo tanto, el mismo que se da entre los seres humanos, mediado en todo momento, tanto por el lenguaje, como por los entornos históricos de los individuos involucrados en dicha empresa. La interpretación o comprensión de un escrito sería equivalente entonces, a la interpretación de la forma de pensar de un ser humano, con la única diferencia de que el texto está ya acabado, mientras el diálogo interpersonal se caracteriza por su infinitud. La comprensión es la tarea principal de la hermenéutica.

La hermenéutica consiste en saber cuánto es lo que queda sin decir, cuánto es lo que, por el concepto moderno de la ciencia, se escapa casi por completo a

¹²⁶ Coreth, Emerich. *Op. Cit.* p. 166-168.

¹²⁷ *Ibid.* p. 171.

nuestra atención. Por eso, yo designé precisamente como la esencia de la conducta hermenéutica el que nunca debe uno reservarse la última palabra¹²⁸

4.3 Hermenéutica, Estado-nación e inmigrante

Teniendo en cuenta, por lo tanto, que una aproximación hermenéutica llevada a cabo de manera concienzuda y meticulosa, debe considerar el contexto histórico de los sujetos hablantes, es interesante considerar los condicionantes históricos del Estado-nación como cuerpo político y del migrante contemporáneo en su calidad de ser humano con necesidades materiales y físicas mínimas e ineludibles, en el momento en que se presenta la intersección.

En el caso del Estado-nación se ha evidenciado ya la existencia de unos pilares básicos que lo sostienen como entidad política dominante a nivel internacional, la soberanía sobre un territorio delimitado y la capacidad de dictar leyes a un grupo de individuos denominados ciudadanos, quienes residen en el territorio sobre el cual ejerce su soberanía. En lo que concierne al migrante es necesario enfatizar que su trasegar migratorio se constituye en una herramienta de supervivencia, en una salida ante contextos adversos, bien sea desde el punto de vista económico o político.

La contraposición de dichas perspectivas contextualizadas previamente, se evidencia, en la medida en que el Estado se considera soberano de un territorio concreto, y de un número limitado de individuos, a los cuales les confiere una serie de derechos y deberes en calidad de miembros de una comunidad política. En su construcción histórica no contempló un fenómeno migratorio absolutamente contemporáneo, que complejiza la realidad y pone en tela de juicio el disfrute de derechos para unos pocos ciudadanos, frente a un número considerable de residentes permanentes en un territorio en el que no son considerados miembros.

Si bien el Estado legisla sobre un número concreto de ciudadanos, la migración rompe sus esquemas de funcionamiento y plantea la necesidad de diálogo, para la abolición de antiguos procedimientos y la instauración de otros nuevos que obedezcan a una realidad imprevista, nuevas herramientas para abordar escenarios inesperados e imposibles de disimular, evitar u olvidar. Eludir este hecho no es una opción ante los desafíos; por el

¹²⁸ Gadamer, Hans-Georg. *Antología. Op. Cit.* p. 371.

contrario, es en la aceptación del fenómeno y el reconocimiento de la necesidad de idear nuevas vías de entendimiento, que es posible la construcción de sociedades más justas.

Por consiguiente, la interpretación planteada desde una perspectiva hermenéutica de comunicación, transformadora de las visiones de partida, con el fin de conseguir una alternativa distinta que permita el diálogo y la interacción, es a mi modo de ver, una propuesta aplicable al ámbito migratorio desde dos perspectivas complementarias e igualmente imperiosas.

La primera de ellas es la que atañe a la reconfiguración de la imagen de las sociedades de recepción, como resultado de la presencia de inmigrantes en su seno, fuente de diversidad cultural. Es necesario que la sociedad no continúe percibiéndose a sí misma bajo elementos de identificación ajenos a la pluralidad que bulle en su interior; debe reconocer la diversidad como parte de sí misma, conseguir un diálogo hermenéutico con los nuevos vecinos, que desde la apertura y disposición a la comunicación consolide una nueva interpretación de la realidad y, por consiguiente, un reflejo más acorde de su verdadero rostro: multicolor, plural, diverso.

...la imagen que el pueblo tiene de sí mismo ha dejado de corresponder con la realidad: se ve europeo y cristiano cuando es también magrebí, negro, asiático, latinoamericano. Una política de inmigración asumida con plena consciencia cambiaría esa mirada y ahorraría infinidad de decepciones¹²⁹

El lenguaje común, el objetivo a alcanzar para los hermeneutas, debe ser el bien supremo aristotélico de sociedades plurales que aún no reconocen sus transformaciones, no es ni mi opinión ni la tuya, ni mi cosmovisión ni la tuya, sino una perspectiva común que se adopta como producto de la interacción y la comunicación; es el fruto de la comprensión que no refleja el punto de inicio de ninguna de las partes, pues el resultado demuestra que se ha generado algo nuevo, que procede de ambos pero no es exactamente igual a ninguna de las premisas iniciales con las que se emprendió el diálogo. Es en este punto que se puede afirmar que la fusión de horizontes ha tenido lugar.

¹²⁹ Nair, Sami. *La Europa mestiza. Inmigración, ciudadanía, codesarrollo*. Barcelona. Círculo de Lectores. 2010. p. 261.

La segunda perspectiva hace referencia a la relación entre el Estado y el inmigrante. Es necesario que el Estado reconozca al inmigrante no en calidad de visitante eterno o de trabajador temporal, sino que admita su presencia permanente en la sociedad sobre la que ejerce su poder. Es pertinente superar la concepción utilitarista de la inmigración que la acepta como mal necesario en aras de obtener beneficios económicos, así como la idea del inmigrante estable como no perteneciente a la comunidad política, ajeno a los derechos y deberes ciudadanos en cuanto no ostenta la nacionalidad del Estado respectivo. Así mismo, la percepción de la inmigración como problema, analizada y gestionada en términos de control y seguridad fronteriza, entendida como amenaza no como realidad que enriquece a la sociedad, suele centrar los esfuerzos en la contención y no en la integración de los inmigrantes en su calidad de vecinos.

Por consiguiente, lejos de tratarse de conferirles un estatuto de víctimas o de otorgarles unos derechos compensatorios en el seno de un orden social determinado, según un principio de justicia correctiva, se trata de reconstituir lo universal de la comunidad haciéndola «parte de los sin-parte» o haciendo justicia sin condición restrictiva al discurso de la igualdad, del que históricamente son titulares¹³⁰

Al reconocer al inmigrante como interlocutor válido en el ámbito político, el Estado permitiría que éste fuera visible en la esfera pública y que al poder ejercer como ciudadano derechos políticos como el voto, su desventaja inicial fuera subsanada. Por lo tanto, para que exista un diálogo real y productivo entre el Estado y los nuevos vecinos, es ineluctable que se equiparen sus derechos dentro de la sociedad con los que detentan los ciudadanos.

La ciudadanía es el elemento *sine qua non* para lograr una comunicación efectiva entre el Estado y el inmigrante, mientras esta condición previa no tenga lugar, no existirá una comunicación verdadera ni una fusión de horizontes, pues para que ésta se presente es vital la equidad en el diálogo, el reconocimiento del otro como interlocutor válido y unas posiciones de partida equilibradas, no excesivamente dispares. Es esencial la horizontalidad en la comunicación, así como una radical e insondable disposición a escuchar al otro, y permitir que su visión de la realidad del mundo transforme la propia. No se trata de yuxtaponer visiones de mundo, sino de construir una alternativa conjunta.

¹³⁰ Balibar, Étienne. *Nosotros ¿Ciudadanos de Europa?* Op. Cit. p. 124.

4.4 Murallas inenarrables, perennes persecuciones: La frontera

De esta «dialéctica de los confines», como ya se ha dicho, los migrantes son figuras ejemplares, en la medida de que, por una parte, muestran materialmente la posibilidad de superarlos, mientras que, por otra, sus cuerpos exhiben las heridas y las lesiones ocasionadas por la reafirmación cotidiana, de múltiples maneras, del dominio de los propios confines

-Sandro Mezzadra-

La frontera se erige como delimitador del espacio geográfico sobre el que ejerce su poder el Estado, establece linderos que no pueden ser sobrepasados por nadie que no cuente con el beneplácito de dicho ente político. “...Las fronteras «proyectan» la hegemonía nacional, (y la hegemonía *de lo nacional*) en el espacio histórico de las instituciones”¹³¹. Las fronteras son la evidencia de la existencia de un orden internacional basado en la figura del Estado, sostienen en sí mismas la configuración política del mundo. No son naturales, no están trazadas de forma definitiva, pues son susceptibles de disputas y modificaciones en diversos contextos políticos. Pretenden ser el límite entre los miembros de una comunidad cerrada, frente a los extraños que intentan incorporarse a la misma y amenazar con su presencia una idea estable de identidad que, no se considera contingente sino más bien sagrada.

Sólo cuando se clavan los postes fronterizos y se apuntan los cañones a los intrusos se forjan los mitos de la antigüedad de las fronteras y se encubren cuidadosamente de las «historias de génesis», los recientes orígenes culturales y políticos de la identidad. Esta estratagema intenta negar el hecho de que (por citar a Stuart Hall) algo que la idea de identidad *no* denota es un «núcleo estable del yo que se despliega inmutable de principio a final a través de todas las vicisitudes de la historia»¹³²

El Estado considera las fronteras un elemento esencial de control y no contempla una gestión laxa de las mismas, pues en su capacidad de contención está en juego su soberanía. Pero como afirma Balibar, las fronteras ya no son sólo líneas trazadas, se constituyen en *zonas de retención y dispositivos de filtro*¹³³. La frontera es un espacio en el que los derechos de los individuos son suspendidos, están sometidos al control de

¹³¹ Balibar, Étienne. *Nosotros ¿Ciudadanos de Europa?* Op. Cit. p. 65.

¹³² Bauman, Zygmunt. *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Madrid. Siglo XXI. 2003. p. 24.

¹³³ Balibar, Étienne. *Nosotros ¿Ciudadanos de Europa?* Op. Cit. p. 179.

un Estado que no los considera personas sino sospechosos, y que los somete a un exhaustivo chequeo, que determinará si pueden entrar o son forzados a volver a su lugar de procedencia.

Las fronteras son, en suma como el punto donde, incluso en los Estados más democráticos, el estatuto de ciudadano adquiere de nuevo la condición de «sujeto» y donde la participación política da paso al reino de la policía. Las fronteras, son *la condición absolutamente no democrática*, o «discriminatoria», de las *instituciones democráticas*. Y en cuanto tales son normalmente aceptadas, e incluso santificadas e interiorizadas¹³⁴

El limbo jurídico que representa la frontera lleva al extremo el poder soberano del Estado y deja al individuo en una condición de indefensión suprema. Como apunta Balibar, la frontera es una zona de *no derecho*, así como una realidad antidemocrática de contextos democráticos; es decir, la evidencia de las falencias de las democracias o incluso una contradicción flagrante.

Cuando decimos que las fronteras son unas instituciones, estamos indicando evidentemente que no existen en ninguna parte y que no han existido jamás unas «fronteras naturales», este gran mito de la política exterior de los Estados-nación. Todo es histórico, incluso la configuración *lineal* de las fronteras trazadas sobre los mapas y, en la medida de lo posible, marcadas sobre el terreno; es el resultado de una construcción estatal que ha configurado el ejercicio del poder soberano con la determinación recíproca de los territorios, por tanto con la atribución al Estado de un «derecho de propiedad», que está por encima de las poblaciones y de sus movimientos, antes de hacer de las poblaciones mismas la referencia última de la constitución de los poderes políticos, en el marco de los límites territoriales reconocidos¹³⁵

La invisibilidad de la frontera y su alta labilidad en el camuflaje, desconfigura constantemente la cartografía establecida por los Estados. Su movilidad-ubicuidad desemboca en un intento neutralizador de los movimientos humanos. La sinuosidad del concepto contemporáneo de frontera, aporta un nuevo sentido al aforismo de Walter Benjamin según el cual “no hay documento de civilización que no sea al mismo tiempo un documento de barbarie, [barbarie que] también mancilla el modo en que se transmitió de un propietario a otro”¹³⁶. Una ferocidad representada por el ejercicio leonino del poder, en aras de aislar y establecer diferencias.

¹³⁴ *Ibíd.* p. 176.

¹³⁵ *Ibíd.* pp. 175-176.

¹³⁶ **Benjamin, Walter.** *Tesis sobre la historia y otros fragmentos*. Itaca, México, D.F. 2008.

La necesidad de cruzar la frontera compele a los seres humanos a contrarrestar dicha ferocidad, mediante la vulneración de la dominación pretendida por el Estado. La intencionalidad reside en adoptar y transformar algunas de las expresiones de Antonio Gramsci, combatir colectivamente, mediante el asedio concertado, la guerra de maniobras y la guerra de posiciones, que finalmente convergen no en la beligerancia, sino en la insistencia constante por transgredir linderos, impuestos en pro del aislamiento de quienes son inequívocamente diferentes al que *irrumpe*, sin ese previo aviso determinado por el *statu quo* agredido.

De igual manera, la frontera determina el aislamiento intencionado, mediante una lógica de violencia y contraviolencia¹³⁷, que se ve plasmada en el castigo infligido a quien transgrede, pero también en la inequidad que se experimenta al otro lado del lindero. La interlocución, específicamente la palabra «interlocutor», es tan inestable como para generar dos significados particularmente disímiles. Por una parte, la búsqueda de un interlocutor válido -que de entrada no lo es- y las personas que atraviesan la frontera; por otra parte, impulsados hacia soluciones cada vez más desesperadas a medida que intentan ajustarse a los lineamientos formulados por la autoridad imperante y, luego, reconociendo que semejante curso de acción está destinado al fracaso, por lo que deciden que sólo su propia fuerza y valor de ley, obligará a que sean considerados como interlocutores de valía.

Otro significado de interlocutor se antoja menos político. Procede de un entorno académico o teórico, y sugiere la condición aséptica y controlada de un ejercicio mental. En este contexto el interlocutor es alguien que se halla clamando en el umbral, desde donde fuera de una disciplina ha producido una perturbación para que se le permita entrar, una vez comprobado en el control de entrada que no porta armas de ningún tipo. Lo que intento señalar es que este interlocutor válido sin mancha es un espejismo, al que no se han vinculado las vicisitudes del ser humano en tiempos de crisis.

Pero lejos de ese interlocutor, la frontera era transgredida por el que colonizaba. La idea del colonizado presentaba su propia marca de volatilidad. Antes de la Segunda Guerra Mundial, los colonizados eran los habitantes del mundo no occidental y no

¹³⁷ Fanon, Frantz. *Los condenados de la tierra*. México. Fondo de Cultura Económica. 1963. p. 101.

europeo que habían sido dominados y a menudo colonizados por los europeos. En ellos el concepto de frontera les era impuesto por sus colonizadores, como un espacio “adyacente”, susceptible de seguir siendo vulnerado por esos pioneros y descubridores. Aunado a ello, el racismo se mantuvo como fuerza importante, con efectos devastadores en guerras coloniales y sistemas de gobierno rígidamente implacables que ampliaban ese concepto de frontera a voluntad, teniendo como base el ansia de poder territorial, más no como se presenta a nivel contemporáneo.

¡Civilizar o hacer desaparecer! Y, sin embargo, este proyecto no se confunde con la exterminación que practicaron los conquistadores, ni con la institución de la esclavitud, que en nuestra época todavía tiene sus partidarios: se trata de aproximar a estas poblaciones con la nuestra. La acción será llevada a buen término por los colonizadores, por “hombres industrioses”; a partir de entonces, las actuales “factorías de bandidos pasarán a ser colonias de ciudadanos que difundirán en África y Asia, los principios y el ejemplo de libertad, de las luces y de la razón de Europa”. Lo cual, evidentemente, iba a actuar en la dirección y según los deseos de las poblaciones en cuestión, esos “pueblos numerosos que parecen no estar más que a la espera de las instrucciones para civilizarse”¹³⁸

Haber sido colonizado era un destino de consecuencias perdurables, incluso después de haber logrado la independencia. Pobreza, dependencia, corrupción y variaciones patológicas de poder, que daban a conocer una liberación en determinado aspecto, pero que en otros seguía siendo víctima de su pasado. En torno al colonizado surgió toda una serie de vocablos que convergían en reforzar el carácter secundario de personas predestinadas sólo a utilizar los avances, más no a crearlos.

Como el poscolonial demorado que es, marginaliza y singulariza la totalidad de la cultura nacional. Él es la historia que pasó en otro lado, en ultramar; su presencia poscolonial, migrante, no evoca un armonioso emparchado de culturas sino que articula el relato de la diferencia cultural que nunca puede dejar a la historia nacional mirarse narcicísticamente a los ojos¹³⁹

El límite establecido por esa cartografía supernumeraria es un espacio de conflicto, de incertidumbre, de impredecibilidad, de entropía, de disenso, de paralogía. La paralogía es imposible de llevar a cabo, cuando se niega la legitimación a nuevos movimientos dentro del juego, a nuevas instancias que permitan cruzar esa frontera y no ser invisibilizados. La no visibilidad, el silenciar –o excluir- a un jugador (al inmigrante que se desplaza) equivale a un acto terrorista, es el *diferendo* de Jean-François Lyotard,

¹³⁸ Todorov, Tzvetan. *Op. Cit.* pp. 292-293.

¹³⁹ Bhabha, Homi. *Op. Cit.* p. 205.

que al igual que el oficio del traductor de Walter Benjamin, supone contradicción y conflicto.

El diferendo¹⁴⁰ radica en la no consideración del inmigrante como un interlocutor relevante y, por ende, su eliminación se considera válida. El terror generado crea una brecha en la comunicación que es problemática. Los procesos para presentar lo que es diferente no emergen y el caos se erige como ente rector. El diferendo marca el silencio de la imposibilidad de expresar la injusticia de excluir a quien migra. El terror no estriba únicamente en el silenciamiento, sino en el intento por establecer la realidad del referente expuesto, donde la verdad y la falsedad están en juego¹⁴¹.

La frontera se presenta como un espacio entrópico, al igual que la traducción. Walter Benjamin asevera que la tarea del traductor no es clara, si se observa desde el punto de vista del público. Por lo que hay que suponer que “[ningún] poema está dirigido al lector, ningún cuadro al observador, ninguna sinfonía al que escucha”¹⁴². Las traducciones posteriores implican que el original es susceptible de múltiples traducciones, de allí parte la conflictividad al pretender exaltar la pureza del original, convirtiéndose en una amenaza contra la comprensibilidad¹⁴³. Es pertinente que el ejercicio de la traducción, en aras de atenuar la conflictividad inherente, sea proclive a la aceptación de nuevas interpretaciones del mundo, en pro de una nueva hermenéutica que permita la facultad de elegir (*proairesis*), una hermenéutica humana abierta, alejada del localismo global del pensamiento único; que exija pensar desde el lugar de cualquier otro.

La traducción benjaminiana hace énfasis en el relato del recuerdo. El conflicto reside en que el relato es lo que permite que la memoria retenga el contenido. Por lo que relato y memoria son homólogos con informaciones y olvido. El relato que puede generarse en la frontera y que puede ser transmitido, es la vida después de la vida de las personas que intentan cruzarla, al igual que la traducción es la vida después de la vida de un texto. El oyente puede convertirse en narrador. El punto de conflicto emerge cuando se exige que el oyente cuente con la posibilidad de reproducir la historia. Es al

¹⁴⁰ Lyotard, Jean-François. *La condición postmoderna*. Madrid. Cátedra. 1989. p. 27.

¹⁴¹ Lyotard, Jean-François. *Le différend*. Paris. Minuit. 1983. p. 35.

¹⁴² Benjamin, Walter. “The task of the translator”, en *Illuminations*. Glasgow. Fontana/Collins. 1979. p. 69.

¹⁴³ *Ibid.* p. 78.

mismo tiempo frontera de comprensión y narración. Y como tal, un límite establecido como realidad perenne e incuestionable.

El desdibujamiento de los límites contribuye al no reconocimiento espiritual del individuo. Esa incertidumbre del lindero hace que quien franquea ese límite, lleve a cabo una traducción de los nuevos referentes establecidos al pasar la frontera. El ejercicio de traducción por parte del migrante se convierte en un proceso conflictivo, traumático, debido a que ese no reconocimiento espiritual lo convierte en un ser abrumado y falto de libertad.

El relato de ese trauma, permite la consideración de que el contenido de una psique individual es tan social como la misma ideología, de que la adquisición de una nueva estructura simbólica mediante la traducción de referentes, es semejante a un cambio de piel pero que, sin duda alguna, produce laceraciones. La traducción de referentes al momento de cruzar la frontera, siempre generará discrepancias y conflicto, debido a que una posible disolución del nexo originario en pro del arraigo a una nueva estructura simbólica, generará cuestionamientos sobre el valor de la adaptabilidad exigida y la nostalgia de la ancestralidad heredada.

La frontera puede ser caracterizada como un espacio de no derechos, un entorno territorial entrópico que genera opresión y que al necesitar la traducción produce traumas, aunque al mismo tiempo, sin desearlo ni propiciarlo, faculta la mezcla; por lo que la traducción que tiene lugar en ella produce nuevas relaciones y crea otros referentes culturales y experienciales. Es un contexto de conflicto y crueldad, pero paradójicamente a la vez, por ser un punto transicional entre dos entornos diversos, favorece la pluralidad, el collage y el eclecticismo tanto de formas de vida como de percepciones, prácticas, apegos y manifestaciones culturales.

Varias revistas de Tijuana están dedicadas a reelaborar las definiciones de identidad y cultura a partir de la experiencia fronteriza. La *línea quebrada*, que es la más radical, dice expresar a una generación que creció “viendo películas de charros y de ciencia ficción, escuchando cumbias y rolas del Moody Blues, construyendo altares y filmando en super 8, leyendo *El Corno Emplumado* y *Art Forum*”. Ya que viven en lo intermedio, “en la grieta entre dos mundos”, ya que son “los que no fuimos porque no cabíamos, los que aún no llegamos o no sabemos a donde llegar”, deciden asumir todas las identidades disponibles¹⁴⁴

¹⁴⁴ **García Canclini, Néstor.** *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad.* Barcelona. Paidós. 2001. p. 294.

La frontera es el no-lugar de los derechos de las personas, mientras por otra parte, es fuente de mezcla e hibridación, la frontera es fija y a la vez mutable, cerrada pero compleja, permeable a las transformaciones culturales y al mismo tiempo hermética ante las personas. El contraste en el que enfatizo permite que se presenten fenómenos culturales, como el expuesto por Néstor García Canclini, mientras quienes pretenden cruzar la misma frontera, entre México y Estados Unidos, son sometidos a un severo control.

La inversión que se realiza en dicho confín no ha dejado de aumentar en los últimos años e implica numerosos helicópteros, incluso aquellos utilizados en situaciones de guerra; tal es el caso de los Black Hawk¹⁴⁵ que sobrevuelan la frontera; las patrullas que vigilan los linderos y la muralla de 3.200 kilómetros que circunda los límites. Con el conocimiento previo de la existencia de éstos, por parte del Estado, ciudadanos norteamericanos conocidos como *minutemen*, dispuestos a realizar el trabajo que consideran que el gobierno lleva a cabo de forma ineficaz, se autoproclaman gendarmes de la frontera, ejecutando como mercenarios voluntarios. Estos individuos han llegado a contar no solo con el aval tácito y prevaricador del Estado, sino con el apoyo público de políticos como Arnold Schwarzenegger cuando ejerció como gobernador de California.

El gobernador republicano de California, Arnold Schwarzenegger, que es también un inmigrante... austriaco, no dudó en elogiar en público a los Minutemen, al declarar, el 28 de abril de 2005, que realizan “un trabajo formidable” de intimidación a los candidatos a la inmigración ilegal. Las autoridades federales “no cumplen con su trabajo”, clamaba Schwarzenegger, y “dejan la frontera abierta de par en par” para “que cualquiera la pueda cruzar a pie”. “Cualquiera” significa –aclara el gobernador– un inmigrante o un terrorista¹⁴⁶

La frontera es un “«espacio de transición», en donde fuerzas y sujetos distintos entran en relación, se chocan y se encuentran, poniendo en juego (y modificando) la «identidad» de cada uno¹⁴⁷” y a la vez línea demarcatoria o confín, “desde su originaria acepción de surco trazado en la tierra, representa una línea de división y protección de espacios políticos, sociales y simbólicos constituidos y consolidados”¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Naïr, Sami. *Y vendrán...Las migraciones en tiempos hostiles. Op. Cit.* p.72.

¹⁴⁶ *Ibid.* p. 72-73.

¹⁴⁷ Mezzadra, Sandro. *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización.* Madrid. Traficantes de sueños. 2005. p. 112.

¹⁴⁸ *Ibid.* p. 112.

En el caso de Europa, por ejemplo, las fronteras son elementos cambiantes, susceptibles de modificación acorde con las circunstancias pero no por ello menos feroces, incluso si cabe, más draconianas y angustiosas por cuanto aparecen y desaparecen sin previo aviso, al vaivén de los acontecimientos y de las contingentes decisiones de los dirigentes de turno. "...Europe forms a space within which borders *multiply and move* incessantly, "chased" from one spot to the other by an unreachable imperative of closure, which leads to its "governance", resembling a permanent state of emergency"¹⁴⁹.

La concepción de la frontera puede trascender incluso los significados expuestos anteriormente, deja de ser un límite establecido entre los ciudadanos y los extranjeros, un lindero que puede llegar a ser pensado o replanteado o un espacio de interacción y mezcla; para convertirse en una experiencia constante en el curso vital del inmigrante, teniendo en cuenta que éste interpela a la sociedad y sus miembros, a la vez que es observado como elemento inusual y discordante. El inmigrante es en realidad la misma frontera, pues porta consigo la diferencia, es señalado y asumido como un extraño. Después de haber cruzado al otro lado, el inmigrante siempre será portador de límites, él y la frontera se funden, su consideración de igual se erige como espejismo. Al respecto, Patxi Lanceros enuncia:

Quizá él no lo sepa lo que tú y yo, entre nosotros, sabemos: él, otro, es la frontera. Él, otro, no lo sabe. Pero es así. Entre tú y yo, entre nosotros, el otro es la frontera. Y es el margen. Y todo lo que ello significa y sugiere. Todo menos desaparición. Todo menos hibridación. Desde que sale y en virtud, precisamente del éxito, él -ya otro- lleva la frontera incorporada. Como frontera se le buscará incluso en el mar, o en la playa, o en cualquier lugar. Siempre podrá ser requerido, retenido o detenido. Frecuentemente estará bajo vigilancia. Y permanentemente bajo sospecha¹⁵⁰

Es esa visión que la sociedad tiene del inmigrante y por consiguiente de sí misma, cuando se niega a modificar su propia imagen a semejanza de las transformaciones producidas por la migración internacional, la que debe ser replanteada para dar paso a una concepción más acorde con los tiempos, que interprete la pluralidad como una forma de enriquecimiento general y al inmigrante como uno más.

Él, otro, *Állos, hetéros, alius, alter*. Complejo de palabras que sirven para designar, en griego y en latín, lo diferente o disímil, lo desigual, lo distinto, lo

¹⁴⁹ Balibar, Étienne. *Borderland Europe and the challenge of migration*. www.opendemocracy.net

¹⁵⁰ Lanceros, Patxi. *Fuera de la ley. Poder, Justicia y Exceso*. *Op. Cit.* p. 102.

desemejante, lo dispar. Para señalar a ese otro, justamente remarcando el «hecho diferencial». Pero esa designación es ya una evaluación, una devaluación: la disparidad es un disparate, la diversidad una adversidad y su portador un adversario¹⁵¹

No es exclusivamente tarea del inmigrante, adaptarse a la sociedad en la que vive sin que ésta realice ningún tipo de esfuerzo para su acople a la misma, y sin transformarse en absoluto.

Como *todos*, incluidos los «autóctonos», deben poner en juego, al menos, simbólicamente, su identidad cívica adquirida, heredada del pasado, y *reconstruirla en el presente* con todos los demás: aquellos que, cualquiera que sea su origen, antigüedad y legitimidad, comparten actualmente un mismo «destino» sobre un punto de la tierra¹⁵²

La imagen de una sociedad construida, completa, cerrada y no dispuesta a evolucionar con el paso del tiempo, debe ser completamente replanteada, con el fin de que su misma esencia y fundamento, reflejen la pluralidad de hoy en día.

¹⁵¹ *Ibíd.* p. 87.

¹⁵² **Balibar, Étienne.** *Nosotros ¿Ciudadanos de Europa? Op. Cit.* p. 213.

CAPÍTULO V
CIUDADANÍA: HORIZONTES DE COMPRENSIÓN Y LIBERTAD
COMUNICATIVA

*No se puede llamar feliz a quien no participa
en las cuestiones públicas, nadie es libre si no
conoce por experiencia lo que es la libertad
pública y nadie es libre ni feliz si no tiene
ningún poder, es decir, ninguna
participación en el poder público*

-Hannah Arendt-

Se han generado diversos posicionamientos teóricos sobre la ciudadanía que a través de perspectivas disímiles abordan la inmigración, las condiciones de entrada y el acceso a la comunidad política a través de la naturalización. Por un lado está la propuesta de Joseph Carens que considera la apertura total de las fronteras, teniendo en cuenta que, el lugar de nacimiento es tan arbitrario como el color de la piel o el género¹⁵³; por consiguiente, ¿cómo negar derechos ciudadanos con base en un criterio que se sabe inconsecuente? Por otra parte, están las posiciones comunitaristas y cívico-republicanas que apelan a una concepción de ciudadanía más estricta y regulada.

En cuanto a las concepciones sobre la ciudadanía es posible mencionar el modelo liberal que hace énfasis en el individuo, al conceder gran importancia al respeto de los derechos individuales, que están por encima de cualquier alusión a la comunidad y que se erigen como garantes de las personas frente al Estado. Dicho Estado se considera neutral en asuntos culturales y no contempla la posibilidad de interferir en los asuntos pertenecientes a la esfera privada, en cuanto no impidan el ejercicio de los derechos y libertades de los individuos en el espacio político.

Por lo tanto, una forma de comprender el *consenso superpuesto* en una sociedad multiétnica, multicultural y multiconfesional es la insistencia en que, en tanto los diferentes grupos preserven la autonomía de las personas en público – digamos, por ejemplo, que ni impidan votar a sus esposas o que no las fuercen a votar sólo de determinada forma-, el hecho de que en sus prácticas privadas estos mismos grupos opriman tal vez a sus mujeres impidiendo que sus hijas

¹⁵³ Carens, Joseph. “La integración de los inmigrantes”, en Aubarell, Gemma y Zapata, Ricardo (eds.) *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*. Barcelona. Icaria. 2004.

mayores vayan a la escuela, escojan libremente un compañero, o incluso una carrera, no sería considerado como contradictorio con el liberalismo político¹⁵⁴

Uno de los teóricos que difunde la visión liberal más tradicional de los derechos de los individuos es John Rawls, quien considera que el goce de éstos debe ser igual para todos los ciudadanos sin preferencia alguna. Rawls manifiesta que para que exista igualdad al interior de la sociedad, es suficiente con que se garanticen los derechos a todos y cada uno de los individuos que la conforman, empezando por los civiles y políticos. Tal concepción manifiesta que el reconocimiento de iguales derechos al conjunto de los miembros de una sociedad, garantiza de por sí la existencia de justicia.

Bajo esta noción, el pluralismo es aceptado sobre la base del respeto a unas libertades y unos derechos básicos individuales, lo cual se considera suficiente para garantizar la coexistencia pacífica de las diferentes opciones de vida de los individuos, sin que exista ninguna preocupación por preservarlas. Si bien la posición de Rawls responde a una fuerte y larga lucha para proteger al individuo, tanto de los excesos del Estado, como de las posibles pugnas en su relación con otros seres humanos -siendo el resultado de una batalla política que se remonta a la revolución francesa, de la cual surgieron los derechos del hombre y del ciudadano-, contradice las reclamaciones de participación real y efectiva al interior de la comunidad política de los grupos históricamente discriminados como las mujeres, los negros y los *gays*, entre otros¹⁵⁵.

La visión liberal más ortodoxa, representada por Rawls, da por supuesto que la pertenencia cultural se protege mediante los derechos comunes de ciudadanía. Se piensa que cada estilo de vida posee la libertad de convocar nuevos adeptos o aunque sea de inquietarlos, hecho que permite a los liberales radicales convencerse de que la creación o disolución de las diferentes expresiones de la pluralidad, no les competen, sino que, por el contrario, dependen de factores ajenos a ellos, como la posibilidad de reunir prosélitos alrededor de dichas expresiones. Las concepciones del bien de los individuos hacen parte de su fuero interno, dentro del cual se encuentra también el aspecto cultural. Se plantea, por lo tanto, la necesidad de que el Estado se manifieste neutral con respecto a dichas concepciones del bien, con el objeto de no erosionar la libertad de elección y decisión de los individuos.

¹⁵⁴ **Benhabib, Seyla.** *Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global.* Buenos Aires. Katz Editores. 2006. p. 187.

¹⁵⁵ **Kymlicka, Will.** "Derechos individuales y derechos de grupo en la democracia liberal", en **Taylor, Charles.** *La Política del Reconocimiento.* México. Fondo de Cultura Económica. 1993.

Con relación a lo anterior, es posible afirmar, que la existencia de una serie de derechos reconocidos y consagrados, a nivel internacional, al género humano en general, es insuficiente en el momento en que hay que abordar el asunto de los grupos históricamente discriminados, ya que éstos ponen en tela de juicio la necesidad de creación de políticas públicas que faculten la igualdad real de derechos, como requisito fundamental para su verdadera inclusión en el espacio político.

Will Kymlicka es el gran exponente de esta visión que recalca la insuficiencia del reconocimiento liberal de iguales derechos a todos, en la medida en que existen colectivos humanos que han sido históricamente relegados y han estado en desventaja para participar activamente en política. Por esta razón, es vital formular e implementar políticas públicas tendientes a evitar que los grupos históricamente discriminados continúen sintiendo excluidos de la cultura común, aún cuando posean los derechos comunes de la ciudadanía¹⁵⁶.

Kymlicka, ha expuesto ya la falacia que constituye la neutralidad del Estado en asuntos culturales. Tanto en lo que respecta a la lengua como a particularidades étnicas e identitarias, el Estado no ha sido ni será neutral, ya que en el día a día de su actividad está obligado a optar culturalmente.

Se podrían multiplicar los ejemplos de políticas públicas que apoyan implícita o explícitamente a grupos etnoculturales determinados. Por ejemplo, las decisiones sobre las fiestas públicas y el programa escolar reflejan característicamente y ayudan a perpetuar una cultura nacional determinada. Del mismo modo, las fronteras de las subunidades políticas se pueden trazar de tal manera que fortalezcan a minorías nacionales, creando unidades regionales en las que formen una mayoría; o puede trazarse de manera que debiliten a las minorías, garantizando que el grupo mayoritario constituya mayoría dentro de todas las subunidades (...); cuando el gobierno decide el idioma de la enseñanza pública, está aportando lo que es probablemente la forma más importante de apoyo que necesitan las culturas sociales, puesto que garantiza la transmisión del idioma y las tradiciones y convenciones relacionadas a la generación siguiente¹⁵⁷.

La neutralidad del Estado y la escisión radical entre esfera privada y pública son elementos sujetos a debate, pues mientras los liberales los consideran un presupuesto

¹⁵⁶ **Kymlicka, Will.** *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías.* Barcelona. Paidós. 1995.

¹⁵⁷ **Kymlicka, Will.** “Nacionalismo minoritario dentro de las democracias liberales”, en **García, Soledad y Luckes, Steven (comp.)** *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación.* Madrid. Siglo Veintiuno. 1999. p. 133-134.

esencial para la justicia distributiva, los teóricos de la acción afirmativa y los derechos de grupo consideran que la distribución de recursos y derechos de forma equiparable a todos los ciudadanos, es insuficiente para conseguir el verdadero goce de los mismos, pues al tener una posición desfavorable en la sociedad, demandan medidas especiales para su adecuada incorporación a la misma.

De igual forma refutan la neutralidad del Estado, pues consideran que adopta posturas oficiales que ineluctablemente reflejan un posicionamiento cultural preponderante. Sin embargo, la concepción delimitada de identidad al calificar a las personas por su pertenencia única a grupos históricamente discriminados o por integrar conglomerados culturalmente delimitados, incurre en el error de asignar roles únicos a las personas o de considerar su identidad como algo definido y acabado; hasta cierto punto limita su libertad y desconoce la pluralidad que habita en un mismo ser. Al respecto se posiciona Seyla Benhabib:

No estoy a favor de métodos de representación proporcional basados en identidades definidas en términos culturales, étnicos y religiosos. Sin embargo, sí estoy a favor de los esfuerzos dirigidos a ampliar la inclusión democrática de las minorías con escasa representación, alentándolas a votar, a organizarse y a establecer uniones y asociaciones, así como partidos políticos¹⁵⁸

El modelo republicano otorga importancia a la vinculación de la persona a la comunidad política de forma activa y constante, como un deber cívico. La participación en los asuntos públicos es la forma de ejercer la libertad, en esta aproximación teórica. Se propugna por la incidencia directa del ciudadano en el ámbito público, considerando esencial el diálogo y el debate que surgen en dicho espacio de comprensión y deliberación política. Chantal Mouffe expresa las inquietudes sobre el concepto de ciudadanía planteado por los liberales, que se centra en el aspecto legal y de goce de derechos como mero estatus jurídico, planteando la necesidad de otorgar importancia a la implicación del ciudadano en los asuntos públicos; entiende la ciudadanía como: “political identity that is created through the identification with the res publica”¹⁵⁹. No obstante, se distancia del ideal republicano cuando formula que el ciudadano es libre de involucrarse en los asuntos públicos, realidad que no converge con la arraigada

¹⁵⁸ Benhabib, Seyla. *Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global*. Op. Cit. p. 243.

¹⁵⁹ Mouffe, Chantal. *Dimensions of radical democracy: pluralism, citizenship and community*. Londres. Routledge. 1992. p. 230.

convicción de que es a través de su participación en el ámbito político que ejerce su libertad y, por lo tanto, la opción de no hacerlo, no se contempla en absoluto.

Con relación a la propuesta comunitarista, es necesario destacar la relevancia de la comunidad sobre el individuo, el sentimiento de pertenencia; los valores comunes y la solidaridad entre personas se ponderan frente al atomismo del que se acusa al modelo liberal. Sin embargo, esa identidad cohesionadora que se pretende defender, es a su vez un factor de exclusión que demarca la frontera entre el nosotros y el ellos. Es precisamente ese problema intrínseco a la concepción que tienen de la sociedad los teóricos comunitaristas, al que hace referencia Iris Marion Young cuando considera que el ideal de comunidad genera escisión:

Este ideal expresa un deseo de fusión de los sujetos entre sí, que en la práctica opera para excluir a aquellas personas con las que el grupo no se identifica. El ideal de comunidad niega y reprime la diferencia social, el hecho de que el Estado no pueda ser pensado como una unidad en la que todas las participantes comparten una experiencia común y valores comunes¹⁶⁰

De igual forma, Zygmunt Bauman llama la atención sobre los peligros que acarrea la aplicación de los preceptos multiculturalistas, en la medida en que por centrarse en los derechos afirmativos y de grupo, descuidan el objetivo primigenio no logrado -que precedió sus propuestas-, de alcanzar la justicia social, a través de la redistribución. “En el camino hacia la versión «culturalista» del derecho humano al reconocimiento, cae por la borda la tarea incumplida del derecho humano al bienestar y a una vida vivida con dignidad”¹⁶¹.

Retomando a Young, su crítica a la concepción cerrada de comunidad y sus nefastas consecuencias en materia de inclusión y respeto mutuo, no impide que manifieste sus reservas teóricas, también con relación al modelo liberal, pues reconoce los problemas que genera el atomismo social que surge de la preponderancia del individuo, el hecho de que se asume como ente aislado con derechos, pero sin conexión colectiva que dé cuenta de su posición y relaciones en el entorno en que se desenvuelve. Por esta razón, elabora una propuesta teórica alternativa que pretende encontrar un punto medio entre la

¹⁶⁰ Young, Iris Marion. *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid. Ediciones Cátedra. 2000. p. 380.

¹⁶¹ Bauman, Zygmunt. *Op. Cit.* p. 105.

teoría liberal y la comunitarista, consiste en tomar la ciudad como referente teórico y normativo. La ciudad en calidad de espacio multicultural, establecida como punto de encuentro entre el desapego individualista de los liberales y el afán de integración cultural e identitaria de los comunitaristas.

La ciudad, en la actualidad, es un espacio de interacción que evidencia la mezcla cultural de nuestros días. Representa la realidad de la hibridación que es producto de las múltiples facetas culturales de las personas que la habitan. Es un ejemplo paradigmático de pluralidad que refuta las ansias y reclamos desesperados de homogeneidad, y contradice la aspiración unificadora de la nación como concepto y manifestación política.

En la ciudad tienen lugar experiencias culturales diversas, formas disímiles de apropiarse la realidad, formas de vestir, de relacionarse con el entorno, de percibir la realidad y ser interpelado por la misma. Se tiene acceso a múltiples expresiones culturales y conviven personas de todas las razas y religiones, de diversas procedencias. Todas aunadas al mismo tiempo, en un espacio geográfico limitado que se convierte en mezcla, que da amparo a la explosión misma de la pluralidad.

En un mundo de diáspora, flujos culturales transnacionales, y movimientos masivos de poblaciones, los anticuados intentos de mapear el globo como un juego de regiones culturales o patrias, son desconcertados por un deslumbrante conjunto de simulacros poscoloniales, doblajes y redoblajes, como India y Pakistán, que parecen reaparecer en una simulación poscolonial en Londres, como el Teherán de la prerevolución se levanta en las cenizas en Los Ángeles, y como miles de dramas culturales similares que son puestos en escena en ambientes urbanos y rurales alrededor del globo. En esta obra cultural de la diáspora, las líneas familiares entre “aquí” y “allá” centro y periferia, colonia y metrópoli se han tornado difusas¹⁶²

La ciudadanía, es una noción que responde a las necesidades e intereses del Estado, porque se ha erigido como mediadora entre la población y el ente político que los rige. Las personas acceden al ámbito público a través de su condición de ciudadanas, debido a que la ciudadanía se constituye en el lazo de unión del Estado con los individuos que forman parte de su comunidad política. Por consiguiente, tal noción, refleja una clara dimensión política, no obstante, subyace a la misma un matiz etno-cultural e identitario

¹⁶² Akhil, Gupta y Ferguson, James. *Más allá de la cultura: espacio, identidad, y la política de la diferencia* www.cholonauta.edu.pe

al que se ha hecho referencia anteriormente, en la medida en que el Estado se ha servido del concepto cohesionador de la nación y de los rasgos culturales e identitarios a los que ésta apela, para preservar y consolidar su poder sobre un colectivo.

El “*Estado*” es la entidad política que define quién es ciudadano y que limita territorialmente su actividad. La “*Nación*” es la entidad simbólica que vincula culturalmente el territorio estatal con la ciudadanía, creando la lealtad necesaria para que el vínculo entre el Estado y la ciudadanía sea permanente y estable. La Ciudadanía juega en este marco un papel mediador. Es el principal vehículo que tiene el Estado y la Nación para legitimarse¹⁶³

La convicción acerca de la homogeneidad cultural de las sociedades, conduce a la equiparación entre el *demos* y el *ethnos*. Los miembros del *demos* son los ciudadanos, y su relación con el Estado está mediada por la presencia de elementos culturales comunes, que se consideran características peculiares e indispensables de la nación como elemento simbólico. La equiparación entre *demos* y *ethnos*, conlleva la exclusión de quienes no comparten los rasgos identitarios que se han identificado como necesarios para formar parte de la comunidad política. El establecimiento de las fronteras del *demos* porta exclusión, por cuanto siempre habrá individuos que permanezcan fuera de dicha delimitación. En sí mismo, el *demos* es un concepto conflictivo.

En el caso del *demos*, su propia delimitación es a la vez un acto de inclusión y de exclusión, tanto hacia fuera (en el espacio) como hacia dentro (ante distintos grupos de la población ubicada en el territorio) y, por tanto, intrínsecamente problemático y potencialmente conflictivo¹⁶⁴

Sin embargo, el hecho de que se considere equivalente al *demos* con el *ethnos*, introduce un factor de complejidad adicional, en la medida en que añade al carácter excluyente innato del *demos*, un elemento cultural e identitario homogeneizador que radicaliza aún más los linderos que instaura. Este es el problema que representa el mantenimiento de una estrecha relación entre el Estado, la nación y la ciudadanía. Mientras existan elementos culturales e identitarios que sean atribuibles a los ciudadanos de un entorno territorial específico, sobre el que un determinado Estado ejerce el poder, los límites de la comunidad política se mantendrán cerrados ante la mezcla cultural y la pluralidad de confesiones, tradiciones, pasados, en contraposición directa con las transformaciones

¹⁶³ Zapata-Barrero, Ricard. *Op. Cit.* p. 114.

¹⁶⁴ Fernández, Mariano. “Las dos variantes del cierre: *ethnos* y *demos*”, en Martínez de Pisón, José y Giró, Joaquín. *Inmigración y Ciudadanía. Perspectivas sociojurídicas*. Logroño. Universidad de la Rioja. 2003. p. 56.

que produce la migración actual. Al interior de los Estados se ha propendido por la formulación de una única opción cultural e identitaria que contraviene la heterogeneidad, presente en su interior, antes incluso de que la migración como fenómeno global entrara en escena.

La tendencial fusión de nación, Estado y cultura, es decir, la identificación de la comunidad política con la comunidad cultural, del *demos* con el *ethnos*, sobre la que reposa la identidad nacional de los Estados modernos trajo consigo la negación del pluralismo cultural ya existente en el interior de los Estados...¹⁶⁵

Es necesario, por consiguiente, optar por una visión de la ciudadanía que libere la membresía de la homogeneidad cultural e identitaria. La transformación social que ha representado la migración internacional, como acontecimiento relevante y masivo, debe ser reconocida, así como asimilada por las sociedades contemporáneas, escindiendo de una vez y para siempre la pertenencia a una comunidad política particular, de la existencia de una única identidad y cultura compartidas por todos y cada uno de los miembros de la misma. La diversidad de cosmovisiones que traen consigo los inmigrantes, no debe constituirse en impedimento para su adecuada incorporación a la sociedad receptora.

La *moral cosmopolita*, es una propuesta teórica válida por cuanto ofrece un marco de acción basado en el deber ser, que muestra el camino a seguir. Su principal fortaleza es la de abarcar los derechos de todas las personas independientemente de su condición de ciudadanas de un Estado determinado. El cosmopolitismo trasciende el actual ordenamiento internacional, cuando propone ir más allá de los Estados, con el fin de velar por el bienestar general de los seres humanos. La aproximación cosmopolita sería entonces: “a normative philosophy for carrying the universalistic norms of discourse ethics beyond the confines of the nation state”¹⁶⁶.

Martha Nussbaum, propugna por una educación cosmopolita que enseñe a las personas a procurar el bien para todos los habitantes del planeta, sin necesidad de tener nexos con ellos. Es una concepción más amplia que la convencional en cuanto defiende la

¹⁶⁵ V.V.A.A. *Op. Cit.* p. 34.

¹⁶⁶ Benhabib, Seyla. *Another Cosmopolitanism: Hospitality, Sovereignty, and Democratic Iterations*. Oxford. Oxford University Press. 2006. p. 18.

existencia de empatía y preocupación por todos los seres humanos, sin que se restrinja al ámbito de la familia o de la nación.

En una Aldea Global el egoísmo es actitud pasada de moda, como lo son las pequeñas endogamias, los vulgares nepotismos y amiguismos, las aldeítas locales, la defensa de «los míos», «los nuestros», sea en la política, sea en la economía, en la universidad o en el hospital. Ante retos universales no cabe sino la respuesta de una actitud ética universalista, que tiene por horizonte para la toma de decisiones el bien universal, aunque sea preciso construirlo desde el bien local. Lo otro, los oportunismos miopes, es cosa no solo trasnochada, sino suicida y homicida¹⁶⁷

Es precisamente, esa *actitud ética universalista* a la que hace referencia Adela Cortina, la que rescato y asumo como deseable.

Los estoicos, seguidores de Diógenes, desarrollaron su imagen del *kosmou politês* (ciudadano del mundo), aduciendo que cada uno de nosotros habita en dos comunidades: la comunidad local en la que nacemos, y la comunidad de deliberación y aspiraciones humanas que «es verdaderamente grande y verdaderamente común, en la que no miramos esta esquina ni aquella, sino que medimos las fronteras de nuestra nación por el sol» (Séneca, *De otio*)¹⁶⁸

La *ciudadanía cívica*, es desde el punto de vista cultural, una interesante propuesta, que posibilita la convivencia de nativos e inmigrantes en contextos multiculturales y plurales, que requieren una mentalidad abierta ante la hibridación y la mezcla. Dicho concepto expresa el necesario respeto de las leyes, por parte de todos los que habitan un territorio, sin incurrir en el error de forzar a asumir rasgos culturales específicos a los nuevos miembros de la sociedad receptora.

Dicha propuesta plantea un giro radical en la concepción de la ciudadanía, que comprenda las transformaciones de la realidad mundial, dando cabida a modos de ser y pensar diferentes e igualmente válidos y respetables. La ciudadanía cívica pretende que, al interior de sociedades democráticas, la identidad no juegue un rol decisivo a la hora de gozar de iguales prerrogativas. Los ciudadanos tienen derecho a manifestar creencias, costumbres, idiomas, religiones particulares como producto de una decisión personal, que no debe incidir, en absoluto, en aras de ostentar derechos ciudadanos. El ciudadano no está abocado a defender una identidad única y homogénea a costa de su

¹⁶⁷ Cortina, Adela. *Op. Cit.* pp. 260-261.

¹⁶⁸ Nussbaum, Martha. *Op. Cit.* p. 17.

propia individualidad, sino a cumplir reglamentaciones constitucionales y legales, establecidas para facultar el adecuado funcionamiento de la sociedad.

Lo necesario –y creo, o quiero creer; lo posible- es habilitar espacios, tiempos y modos que permitan, en palabras de Ángel Gabilondo, *hacer ficciones comunes*. Para ello es importante subrayar la heterogeneidad del espacio público, que ha de ser capaz de tolerar cursos de identidad personal y grupal diferentes. Y esa heterogeneidad ha de ser argumentalmente defendida frente a toda tendencia homogeneizadora: bien sea la que pretende imponer un presunto estilo universal presupuesto y predefinido, bien las que pretenden establecer cotos locales de impunidad totalitaria¹⁶⁹

La ciudadanía cívica sustenta la convivencia en sociedades plurales en el respeto a las leyes, y deja al libre albedrío de los individuos, los aspectos culturales, religiosos e identitarios. Es decir, la democracia debe cumplir su papel de no legislar en los asuntos privados de los individuos y, basar el goce de derechos ciudadanos en el respeto a las leyes que ordenan el quehacer diario de una sociedad particular.

Aún así en las democracias liberales las concepciones de los derechos humanos y ciudadanos, *las tradiciones constitucionales tanto como las prácticas democráticas de elección y representación* son los elementos normativos centrales de la integración política. Es hacia ellos que los ciudadanos tanto como los extranjeros, los nacionales tanto como los extranjeros residentes, tienen que mostrar respeto y lealtad, y no hacia ninguna tradición cultural específica¹⁷⁰

Jürgen Habermas propone, en consonancia con el planteamiento de Benhabib, el *patriotismo constitucional* como alternativa de convivencia en las sociedades multiculturales del mundo actual. Su argumentación consiste en defender el respeto a la Constitución, como único requisito exigible a los inmigrantes, en pos de contribuir con el adecuado funcionamiento de la sociedad. Las opciones culturales son personales, y por tanto, deben estar exentas de aspiraciones uniformistas u homogeneizadoras en la esfera pública.

La cultura cívica democrática desactiva, al menos en parte, el potencial particularista excluyente de las distintas formas de vida, a las que sin embargo proporciona un marco adecuado para su desenvolvimiento pacífico. Por ello, el Estado democrático debería exigir a sus ciudadanos y a todos aquellos que voluntariamente eligen vivir en él (esto es a los inmigrantes y exilados) tan solo la aculturación política, pues la preservación de la identidad colectiva de una

¹⁶⁹ Lancersos, Patxi. *Política mente. De la revolución a la globalización*. Op. Cit. pp. 124-125.

¹⁷⁰ Benhabib, Seyla. *Los derechos de los otros*. Op. Cit. p. 92.

sociedad democrática no requiere que todos los individuos compartan determinadas tradiciones culturales, aunque se dé el caso de que sean mayoritarias¹⁷¹

El punto de convergencia entre nativos e inmigrantes en el contexto actual debe ser, entonces, el seguimiento de la Constitución y no la adhesión forzada a parámetros culturales unívocos, reticentes a la pluralidad y a la diferencia. “La pieza clave la jugará pues el patriotismo constitucional, ya que la Constitución en sí misma, es la única capaz de proporcionar una integración común a la vez que permite y establece los cauces del pluralismo legítimo”¹⁷².

La propuesta habermasiana confiere relevancia al texto constitucional en la medida en que refleje el consenso social y sea producto del diálogo y la confluencia de una pluralidad de visiones de mundo que converjan, no en aspectos culturales sino políticos, así como en el respeto a valores esenciales, como los derechos humanos y el Estado de derecho, en un contexto democrático. Se propone la adhesión a unas normas, a unos procedimientos democráticos y deliberativos, no a un texto constitucional específico, sino al consenso, diversidad, pluralidad política y democrática que encarna.

Se trata de un apego normativo que concede importancia a los procedimientos de toma de decisiones, más no a un texto constitucional particular; por consiguiente, este planteamiento teórico no sacraliza la Constitución ni la considera inmodificable. “El objeto que suscitaría “devoción patriótica” y lealtad política no es el documento jurídico en su literalidad sino el “orden democrático y liberal” que precisamente la constitución funda y protege”¹⁷³.

La “patria” no puede ser otra que la del texto constitucional producto de un amplio consenso de los sujetos colectivos existentes en una territorialidad, en el marco de las relaciones de poder existentes, sin duda, pero en la proyección de una convivencia plural y democrática conjunta. La “patria” no es pues **la emoción ni el sentimiento** de lo propio, ni la tradición única, ni la conciencia

¹⁷¹ **Velasco, Juan Carlos.** “Los contextos del patriotismo constitucional”, en *Cuadernos de Alzate*. Nº 24. p. 9.

¹⁷² **Rubio, José.** “De la ciudadanía transnacional a la ciudadanía transcultural”, en **Salazar, Octavio y Torres, Manuel (eds.)** *La inclusión del otro. Más allá de la tolerancia*. Córdoba. Universidad de Córdoba. 2007. p. 29.

¹⁷³ **Velasco, Juan Carlos.** “Patriotismo constitucional y republicanismo”, en *Claves de Razón Práctica*. Nº 125. p. 38.

de la minoría/mayoría excluyente, ni la identidad impuesta por la fuerza: la única patria reconocible en la cual todos caben es la patria de la constitución¹⁷⁴

Si bien, la equiparación entre *demos* y *ethos* genera inconvenientes en cuanto se aborda la realidad de las sociedades actuales, atravesada por la heterogeneidad que fomenta la inmigración; dicho binomio no es el único que conlleva dificultades. Otro aspecto a considerar es lo que se refiere al *demos*, es su relación con el *pueblo*. Tradicionalmente se ha asumido la equivalencia de estos dos términos. Sin embargo, en la actualidad, los límites de la comunidad política, y los del espacio geográfico sobre el que el Estado ejerce su soberanía no son iguales. En una sociedad pueden habitar personas que no forman parte de la comunidad política, debido a no ser consideradas ciudadanas. Por consiguiente, la sociedad en la que se asientan los inmigrantes es diferente a la comunidad política, por cuanto éstos se encuentran excluidos de la misma, al no ostentar la condición de ciudadanos.

An individual joins an existing demos when he or she becomes a citizen and can exercise full political rights. One can cross the geographic borders of the state and live there for the rest of one's life without ever entering the realm of citizenship and crossing the boundary of the demos¹⁷⁵

La migración actual pone en entredicho la concepción clásica de la ciudadanía que, atada al concepto de nación y a la figura del Estado, ha establecido límites claros entre el nosotros y el ellos. “La ciudadanía es primariamente una *relación política* entre un individuo y una comunidad política, en virtud de la cual el individuo es miembro de pleno derecho de esa comunidad y le debe lealtad permanente”¹⁷⁶.

El concepto de lealtad es uno de los elementos problemáticos de la relación que se establece entre el ciudadano y la comunidad política, en donde el eje rector es el Estado, en la medida en que tradicionalmente se ha considerado que el ciudadano puede ser fiel a un solo blasón. En ese sentido, la figura del extranjero ha sido considerada externa a la comunidad política, por cuanto continúa manteniendo lealtad a un Estado diferente a aquél en el que reside. Así, la posibilidad de que un individuo sea fiel a más de un Estado es contemporánea, la existencia de la doble nacionalidad así lo evidencia.

¹⁷⁴ **Mejía Quintana, Oscar.** “Patriotismo de la constitución y opinión pública”, en *Diálogos de Saberes: Investigaciones y Ciencias Sociales*. N° 32. 2010. p. 141.

¹⁷⁵ **Koslowski, Rey.** *Migrants and Citizens. Demographic change in the European State System*. New York. Cornell University Press. 2000. p. 83.

¹⁷⁶ **Cortina, Adela.** *Op. Cit.* p. 39.

A pesar de esta nueva puerta que se abre a la sujeción política a dos comunidades políticas diversas, el Estado sigue manteniendo su escepticismo frente a la idea de la ciudadanía desligada de la lealtad a una sola patria, y desconectada de la nación como expresión de unicidad cultural. A este respecto, Rainer Bauböck ha formulado el concepto de *ciudadanía transnacional*, que permite abordar la pertenencia política a dos Estados como una realidad factible, que responde a fenómenos de carácter transnacional como el mantenimiento de lazos estables entre los inmigrantes y sus sociedades de origen y de recepción. “El transnacionalismo no tiene tradición en la teoría política, probablemente porque cuestiona las presunciones de cerramiento exterior y de homogeneidad interna de comunidades políticas que no han sido cuestionadas hasta hace muy poco”¹⁷⁷.

La globalización actual, a través de los avances tecnológicos y de transporte, ha facilitado que se preserven contactos directos y duraderos entre los inmigrantes y dos o más Estados. A pesar de lo anterior, en el contexto actual, se facilita el flujo de capitales y mercancías, mientras el flujo de personas a través de las fronteras está bastante controlado y restringido. De igual forma, la globalización, ha contribuido a que se generen brechas económicas entre países y regiones, que se constituyen en importantes motivaciones para la migración.

El papel de la globalización sobre los movimientos de población no sólo se refiere a este aspecto (más información, mejores comunicaciones, más intercambios), sino que en la medida en que una de las consecuencias de la globalización son los procesos de concentración empresarial –monopolios u oligopolios que funcionan en régimen monopolístico–, puede dar lugar al surgimiento de nuevas desigualdades y, por consiguiente, nuevos motivos para migrar¹⁷⁸.

La *ciudadanía transnacional*, demuestra que el Estado debe flexibilizar el concepto de lealtad cerrado y excluyente que ha formulado como regla general para sus ciudadanos, en aras de dar cabida a un nuevo contexto en el que, gracias a la globalización, la emigración no representa una ruptura radical de relaciones con la sociedad de origen y faculta la pertenencia simultánea a dos comunidades políticas.

¹⁷⁷ **Bauböck, Rainer.** “Cómo transforma la inmigración a la ciudadanía: perspectivas internacionales, multinacionales y transnacionales”, en **Aubarell, Gemma y Zapata, Ricardo (eds.)** *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*. Barcelona. Icaria. 2004. p. 183.

¹⁷⁸ **González, María de la Concepción.** *Op. Cit.* p. 102.

Así la concepción transnacional de ciudadanía que he perfilado se acerca mucho a una visión cosmopolita. En lugar de desconectar la ciudadanía de la pertenencia a comunidades políticas vinculadas, esta perspectiva se centra en la pluralización cada vez mayor de pertenencias que resulta de solapar comunidades particulares. Ésta es todavía una agenda muy grande. Representa que el transnacionalismo no sólo es relevante para las comunidades inmigrantes, sino que requiere una transformación de la concepción general de ciudadanía, tanto en el gobierno receptor como en el de origen¹⁷⁹

La propuesta teórica de Bauböck es interesante, en la medida en que devela la necesidad de que el Estado se adapte al proceso globalizador en curso y a la migración contemporánea, renunciando al concepto tradicional de lealtad a un solo ente político. El autor evidencia la existencia de una realidad transnacional que cuestiona la presencia de la homogeneidad cultural al interior de las comunidades políticas y, manifiesta la posibilidad de mantener relaciones estrechas con dos Estados a la vez, sin que esto represente una traición a ninguno. La lealtad y la pertenencia son, por consiguiente, ampliadas y ajustadas.

La *ciudadanía sin comunidad* aporta el elemento de escisión necesario entre ciudadanía y nación, propende por la separación entre los valores y adscripciones que denota la nación con el objeto de establecer una ciudadanía que no constriña a los individuos y los obligue a adoptar elementos identitarios pre-concebidos por la sociedad de recepción.

Lo que yo he llamado hipotéticamente una «ciudadanía sin comunidad» es otra forma de llamar a este elemento de negatividad, es decir, otra forma de señalar que en determinadas circunstancias *las tradiciones*, «las memorias» más o menos ficticias, en resumen todas las representaciones admitidas de una identidad común, histórica y *a fortiori* natural, deben ser cuestionadas¹⁸⁰

Por otra parte, la *ciudadanía imperfecta* hace referencia a la idea mutable y cambiante de la ciudadanía, un concepto que no debe considerarse fijo e inamovible, sino por el contrario en constante movimiento. La ciudadanía debe ser un proceso constante de inclusión progresiva de las personas, en aras de gozar de derechos que no sean únicamente formales, sino que se puedan ejercer cotidianamente sin ningún tipo de restricción.

¹⁷⁹ Bauböck, Rainer. *Op. Cit.* p. 209.

¹⁸⁰ Balibar, Étienne. *Nosotros ¿Ciudadanos de Europa?* *Op. Cit.* pp. 127-128.

Hablar de *ciudadanía imperfecta* (imperfect citizenship)... no es solamente sugerir (aunque esta idea esté presente) que la ciudadanía es una institución defectuosa, rectificable, mejorable, sino, sobre todo, sugerir que la ciudadanía es una *práctica y un proceso* más bien que una forma estable. Algo que está siempre en evolución, «en devenir» (*in the making*)¹⁸¹

Con relación a la nacionalidad, es necesario defender el derecho de todo inmigrante a acceder a ésta. Al respecto, Seyla Benhabib, plantea el concepto de la *libertad comunicativa* que tiene relación directa con la posibilidad de nacionalizarse. Desde el punto de vista teórico, la *libertad comunicativa* de Benhabib hace referencia a la viabilidad de dialogar con el Estado, de interactuar con él; esto es: “de la capacidad de cada uno de asentir o disentir con las regulaciones normativas por medio de razones”¹⁸². La *libertad comunicativa* se constituye en la voz del inmigrante frente al Estado, en un momento histórico en el cual el primero ostenta el poder y el segundo se encuentra en una situación de subordinación respecto a éste. La posición de privilegio del Estado, como ente político, frente al inmigrante, es irrefutable.

Sin embargo, la propuesta dialógica de Benhabib, en la práctica, remite el ejercicio de la *libertad comunicativa* del inmigrante, no a una actitud proactiva frente al Estado, sino por el contrario, a una actitud defensiva y, por lo tanto, limitada. Dicha *libertad comunicativa* consiste, básicamente, en que el inmigrante no sea condenado a permanecer en un territorio específico como un eterno visitante, a que posea el derecho a nacionalizarse en un Estado distinto al que lo acogió al momento de nacer, sin verse impedido por razones de color, raza o religión.

Lo que sería objetable desde un punto de vista moral es la ausencia de cualquier procedimiento o posibilidad para que los extranjeros y los foráneos residentes se conviertan en ciudadanos; es decir, si la naturalización no fuera permitida en absoluto o si fuera restringida sobre la base de fundamentos religiosos, étnicos, raciales y de preferencia sexual, esto violaría el derecho humano a ser miembro¹⁸³

La *libertad comunicativa* del inmigrante frente al Estado, se vería violentada si dichos elementos fueran argüidos por éste para impedir su naturalización. La posibilidad de adquisición de la nacionalidad debe ser, según el criterio de la autora, una puerta abierta para todo inmigrante que se instale en un territorio determinado.

¹⁸¹ *Ibíd.* p. 211.

¹⁸² **Benhabib, Seyla.** *Los derechos de los otros.* *Op. Cit.* p. 122.

¹⁸³ *Ibíd.* p. 105.

La distinción de Kant entre el derecho temporario de permanencia y el derecho de más largo plazo de visita ya no puede sostenerse, dado que desde un punto de vista teórico discursivo no puedo justificarle a usted con buen fundamento por qué usted debe ser un extranjero permanente en esta tierra. Esto equivaldría a negar su libertad comunicativa y su libertad moral¹⁸⁴

La *libertad comunicativa* propugnada por Benhabib es positiva, no obstante, a mi modo de ver, demasiado restringida. Tal libertad debería extenderse aún más y trascender del campo del derecho de naturalización, al derecho de interlocución práctica y real del inmigrante frente al Estado, detentador del poder y creador de las leyes. ¿En dónde queda la posibilidad de influir en la esfera pública para la promulgación de leyes que tengan en cuenta al inmigrante en su desarrollo cotidiano, personal o profesional? Las decisiones en materia migratoria están siendo tomadas por representantes políticos, que basan sus criterios en elementos como la seguridad nacional, la soberanía y un concepto de ciudadanía limitado, en donde el inmigrante no es reconocido y su capacidad de comunicación es nula.

¿Es adecuado continuar asumiendo la puesta en marcha de políticas en materia migratoria, sin tomar en consideración, desde la base del diálogo y la comprensión, al inmigrante, principal y directo afectado por dichas medidas? La respuesta es no. Por tal razón, a pesar de que la adquisición de derechos ciudadanos a través de la nacionalización, sea una prerrogativa irrefutable en las sociedades actuales, la relación directa entre ciudadanía y nacionalidad debe ser reconsiderada. El Estado continúa aferrado a los elementos tradicionales que ha establecido como generadores de legitimidad y estabilidad política, al concepto de nación que conlleva homogeneidad cultural y, al de ciudadanía-nacionalidad que excluye como interlocutores válidos, dentro de la esfera pública, a los inmigrantes no nacionalizados.

...Los Estados se muestran demasiado tímidos, no toman iniciativas apenas, y esto es lo más extraño. Cómo no hay todavía reacción frente a un fenómeno que ya está desbordándose y que las medidas son básicamente de tipo policial, vigilando la frontera, y después con periodos de naturalización de los ilegales etc., y también algunos sanitarios, de derechos fundamentales etc., pero no está preparado mental ni políticamente para ir acometiendo ese Estado transnacional que ya hay que ir empezando a dibujar¹⁸⁵

¹⁸⁴ *Ibíd.* p. 104.

¹⁸⁵ **Rubio, José.** *Op. Cit.* pp. 37-38.

Es necesario tener en cuenta que si bien la nacionalización es un derecho y debe mantenerse como tal, los inmigrantes pueden tener diversas razones para prescindir de acceder al estatus de nacional de un Estado particular, como la exigencia de renunciar a la nacionalidad que ostentan o la dificultad de cumplir con los requisitos establecidos para acceder a ella, además de obstáculos relacionados con el proceso mismo de naturalización. La realidad es que tanto quienes se naturalizan como quienes no lo hacen, residen en una sociedad en la que se encuentran marginados de la toma de decisiones, debido al problemático binomio de ciudadanía y nacionalidad. Por lo tanto, es preciso, desligar la ciudadanía de la nacionalidad en las sociedades contemporáneas, en donde cada vez más, conviven nativos con inmigrantes.

Esta profunda transformación que se le exige al Estado, no es de fácil consecución si se mantienen indisolubles los lazos, que históricamente ha establecido dicho ente político, entre ciudadanía y pertenencia a una comunidad política, mediante la adquisición de la nacionalidad. La obtención de ésta no debe constituirse en la única vía para poder ejercer derechos ciudadanos.

El multiculturalismo tiene como efecto destapar uno de los principales “prejuicios” de nuestra forma de pensar la política. El hecho de admitir implícitamente el siguiente sistema de igualdad: *nacionalidad=Estado=ciudadanía*. En los contextos multiculturales contemporáneos, cada uno de estos elementos *no son intercambiables*¹⁸⁶

La ciudadanía, como señala Javier De Lucas, requiere de una nueva aproximación; el concepto clásico de la misma debe ser modificado por la contingencia de los tiempos actuales. Los cambios que trae consigo la migración internacional, como fenómeno relevante, indican que es inviable continuar manteniendo al margen del *demos* a los habitantes de las sociedades de nuestros días.

La ciudadanía debe regresar a su raíz y asentarse en la condición de residencia. Por eso la importancia de la vecindad, de la ciudadanía local, que por otra parte es la que nos permite entender más fácilmente cómo los inmigrantes comparten con nosotros – los ciudadanos de la ciudad, los vecinos- las tareas, las necesidades, los deberes, y por tanto también los derechos propios de ésta¹⁸⁷

¹⁸⁶ Zapata Barrero, Ricard. *Op. Cit.* p. 125.

¹⁸⁷ De Lucas, Javier y Díez, Laura. *La integración de los inmigrantes*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2006. p. 36.

La concepción de la extranjería y la inmigración, como una realidad temporal, relacionada principalmente con el aspecto laboral, no responde a un contexto que demuestra la presencia de inmigrantes estables en las sociedades receptoras. Tal hecho, es el que cuestiona radicalmente la perenne denegación de los derechos ciudadanos, a quienes moran y conviven, en las sociedades actuales, con los autóctonos.

Reconocer la diversidad y complejidad de la inmigración, su carácter estructural y global, obliga a revisar la simplista dicotomía que permitía considerar la ciudadanía como un coto vedado para quienes no son originarios de la comunidad estatal-nacional ni pueden llegar a serlo porque sólo interesan en su función de productores o, para ser más exactos, como mercancías. Sólo como tales pueden superar las fronteras, pero eso quiere decir que su presencia entre nosotros no alcanza la plenitud de su condición como seres humanos, menos aún como agentes del espacio público¹⁸⁸

La *ciudadanía inclusiva* que propone De Lucas, se constituye en una formulación teórica adecuada a las condiciones de las sociedades multiculturales de hoy en día. Su planteamiento defiende el goce de derechos ciudadanos para los residentes, no únicamente para los nacionales. En lo que respecta a la dimensión política de la ciudadanía, el autor propone que los inmigrantes disfruten del estatus de ciudadanía o de uno equiparable a éste. “Por su parte, la participación política aparece como una necesidad básica de todos aquellos que forman parte establemente de una comunidad política, sea cual sea el grado de institucionalización o reconocimiento jurídicopolítico (status de ciudadanía plena, o equiparación al mismo, por ejemplo)”¹⁸⁹.

Los inmigrantes están en el derecho de disfrutar de los privilegios de la ciudadanía, por residir de forma estable en un entorno territorial determinado. La ciudadanía debe adaptarse, por tanto, a la presencia cada vez mayor de inmigrantes en las sociedades democráticas occidentales y, relacionarse directamente con la vecindad y la residencia continuada en el territorio, por oposición a su tradicional correspondencia con la nacionalidad. El concepto de ciudadanía a tener en cuenta, es el siguiente: “Ciudadanía es la cualidad de miembro (membresía, membership) o la condición que define pertenencia de un sujeto a una comunidad política”¹⁹⁰.

¹⁸⁸ De Lucas, Javier. “Ciudadanía: la jaula de hierro para la integración de los inmigrantes”, en Aubarell, Gemma y Zapata, Ricardo (eds.) *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*. Barcelona. Icaria. 2004. p. 224.

¹⁸⁹ De Lucas, Javier y Díez, Laura. *Op. Cit.* p. 14.

¹⁹⁰ V.V.A.A. *Op. Cit.* p. 33.

En lo que respecta a las diversas propuestas teóricas que se han expuesto, acerca de la ciudadanía, explicaré los elementos de las mismas que serán utilizados como referentes para el análisis de la integración política de los inmigrantes en las sociedades democráticas occidentales, otorgando especial relevancia al derecho al voto.

Considerando el aspecto político de la ciudadanía como premisa, también existe una relación histórica entre ésta y la identidad, ligada a la homogeneidad cultural, como se ha mencionado anteriormente. En este punto, es necesario expresar que adopto la posición de Benhabib con relación a la *ciudadanía cívica* y sus implicaciones culturales, así como la de Balibar cuando propone una *ciudadanía sin comunidad*, en la medida en que desliga la convivencia en las sociedades actuales de la existencia de una única identidad. Converjo en que las opciones culturales de los inmigrantes no deben constituirse en obstáculo para su adecuada entronización en las sociedades democráticas occidentales, en línea con la argumentación de Benhabib, Habermas y Balibar.

Del concepto de *ciudadanía transnacional* que propone Bauböck, retomo su expresa convicción acerca de la existencia de una realidad transnacional que evidencia cambios radicales a nivel mundial, en cuanto los contactos y relaciones actuales de los seres humanos traspasan fronteras y obligan a reconsiderar el concepto estrecho de lealtad y de pertenencia a una única comunidad política.

De la idea de ciudadanía *in the making*, que Balibar define como *imperfecta*, incorporo el hecho de que ésta no es fija y acabada sino, por el contrario cambiante, está en un proceso incesante de transformación. Por último, me adhiero a la propuesta de De Lucas acerca de la *ciudadanía inclusiva*, basada en el criterio de la vecindad y la residencia, más no en el de la nacionalidad.

Tomando en consideración los aspectos previamente mencionados, propongo una *ciudadanía dúctil* que se reconstituya incesantemente, teniendo en cuenta a los vecinos inmigrantes que de forma creciente se incorporan a las sociedades de recepción. Este concepto se basa en la idea de que la ciudadanía no es un elemento fijo y cerrado, que está definido de una vez y para siempre, sino que, por el contrario, es necesario repensar y reevaluar para adecuar su aplicación a contextos en constante transformación y cada vez más plurales.

La *ciudadanía dúctil* acogería sin cesar, a nuevas personas en la comunidad política, que alcanzarían la condición de ciudadanas por ser residentes estables del espacio donde se desenvuelven, por su carácter de vecinos y no de nacionales. Por otra parte, escindiría esa pertenencia de la idea de homogeneidad cultural y valores comunes.

La *ciudadanía dúctil*, apreciaría y potenciaría la idea de que existen identidades múltiples y yuxtapuestas, abiertas y contingentes, replantearía constantemente los linderos del *demos*, en consonancia con los cambios y transformaciones sociales y optaría por una mentalidad abierta y cosmopolita, permeable a la pluralidad de visiones de mundo.

El Estado que potenciara este concepto de ciudadanía, no se sostendría sobre la base de elementos esencialistas, que apelan al concepto de nación para justificar constantes exclusiones; por el contrario, se caracterizaría por no exigir asimilación cultural, sino por promover el cumplimiento de las leyes y los deberes cívicos.

Planteo una ciudadanía que a través de la ampliación de las fronteras de la comunidad política y el consecuente acceso a los derechos ciudadanos, posibilite al inmigrante su incorporación en la sociedad receptora; que al permitir el voto a los residentes, a los vecinos inmigrantes, acepte el carácter cambiante de la sociedad y la contingencia de los hechos, acrecentando así la legitimidad de la democracia y la incorporación progresiva e ininterrumpida de los residentes no nacionales, en calidad de ciudadanos.

CAPÍTULO VI

EL INMIGRANTE ESTABLE COMO INTERLOCUTOR VÁLIDO

Se trata de crear nuevas formas de ciudadanía, plurales, multilaterales, y de carácter gradual, que conectan con la ciudadanía como “derecho a la ciudad”, “derecho a la presencia”, sobre todo de quienes han sido arrinconados a los territorios donde oficialmente (al menos para quienes siguen sin entender a Foucault) no reside, no juega el poder, teniendo en cuenta que desde esos espacios, esos actores- las mujeres, los inmigrantes, sobre todo los sin papeles- están tejiendo una nueva política

-Javier De Lucas-

La democracia es un concepto que ha sido abordado de múltiples maneras a lo largo de la historia, tomando como punto de referencia la democracia griega, para, posteriormente, definir distintos tipos de democracias, teniendo en cuenta sus características particulares, tanto en lo que respecta a su contenido, como en lo relativo a la forma como se toman las decisiones en su seno, entre las cuales es posible señalar la democracia política y social; así como las democracias directa, representativa y deliberativa, para culminar en la concepción moderna de la democracia que pone el énfasis sobre el componente liberal y su producto mayor, el constitucionalismo jurídico¹⁹¹.

La democracia liberal se aparta de la concepción griega de democracia, en la medida en que, mientras que para esta última, el concepto de pueblo como ostentador del poder era fundamental, para aquélla, el individuo es el centro del sistema, su función consiste en elegir determinado número de representantes, para ejercer el poder, mientras la democracia antigua, confería gran relevancia a la idea de pueblo, como un todo. Por consiguiente, la democracia griega y la democracia liberal, acentúan conceptos distintos. La democracia liberal:

Está centrada en un gobierno elegido por una mayoría de alguna suerte (conforme una suma de votos individuales cada cual del mismo valor unitario) y en los derechos, libertades y garantías constitucionalmente reconocidos que tienen los individuos frente a ese gobierno o, mejor, frente al poder político. Pero a consecuencia de su fuerte énfasis específico sobre lo segundo, es una concepción cuyo sujeto ha pasado a ser el individuo, políticamente el

¹⁹¹ **Strasser, Carlos.** *Para una teoría de la democracia posible. La democracia y lo democrático.* Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano. 1991. p. 59.

ciudadano, ya no tanto el *demos* como tal; o, hablando de lo *crático*, quizás el representante, los representantes, la clase política de una sociedad de todas las personas jurídicamente libres e iguales¹⁹²

Adoptaré la acepción primaria del término, la cual define a la democracia como *una entidad política, una forma de Estado y de gobierno*¹⁹³, junto con los elementos propios de la democracia liberal anteriormente expuestos, por ser el tipo de democracia dominante en el mundo occidental actual. Sin embargo, tendré en cuenta conceptos esenciales de la democracia ateniense, como el *demos*, pues, a efectos de la presente investigación, es imprescindible determinar la interrelación entre éste, la nación, el Estado y el pueblo.

La integración política de los inmigrantes es un asunto substancial para las sociedades actuales. Con respecto al término integración, es necesario realizar algunas puntualizaciones. Alrededor de esta noción, existen ciertas sombras relacionadas con la manera como ha sido utilizada y, por consiguiente, sobrelleva lastres tales como el de ser identificada con la asimilación cultural. Por tal razón, diferentes autores han decidido utilizar términos distintos a éste, para hacer referencia a la adecuación e imbricación de los inmigrantes en las sociedades de acogida.

Entre éstos, es posible mencionar la incorporación, la acomodación, la inserción. El término principal que utilizaré será el de integración, dejando claro, que este concepto no engloba la asimilación cultural ni identitaria¹⁹⁴ y, que su uso será equiparable con el de los sinónimos utilizados en la literatura especializada sobre el tema.

Con relación a la integración, es relevante señalar que al hacer referencia a ella, se defenderá la idea de que ésta tendrá lugar no sólo como producto del esfuerzo de los inmigrantes en la sociedad de acogida, sino de la misma sociedad receptora en su relación con los vecinos inmigrantes. Por consiguiente, se apelará a una relación recíproca, bidireccional, que no asume como obligación exclusiva del inmigrante la

¹⁹² *Ibíd.* p. 61.

¹⁹³ Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* Bogotá. Altamir Ediciones. 1994. p. 5.

¹⁹⁴ Arnal, María. “De nómadas a migrantes: el gran salto interpretativo”, en Morente, Felipe (ed.) *Cuadernos Étnicas. Inmigrantes, claves para el futuro inmediato*. Jaén. Universidad de Jaén. 2000. p. 77.

integración en el nuevo entorno, sino que reconoce que la sociedad receptora debe realizar cambios y establecer medidas conducentes a facilitar su entronización en la sociedad.

...Parece ya abandonado el viejo prejuicio unidireccional e instrumental que entendía la integración como un resultado “objetivo” y como un objetivo a alcanzar por parte de los inmigrantes, sobre los que cargaba el deber de integrarse a/en la sociedad receptora, y además, de hacerlo de forma invisible, silenciosa, sin alterarla, sin producir cambios en ella. Hoy se entiende que la integración (salvo que se trate de asimilación impuesta) implica reciprocidad, negociación entre dos partes¹⁹⁵

El concepto de integración política proviene del término más amplio de integración, ya expuesto, pero hace referencia en particular a los aspectos políticos de la misma, entre los que es posible mencionar el ejercicio de derechos políticos en general y, en particular, el sufragio activo y pasivo.

La integración política del inmigrante se sostiene sobre la base de la existencia de sociedades multiculturales, que se han visto cada vez más permeadas y transformadas por la inmigración, como fenómeno relevante y central del acontecer mundial de nuestros días. La inmigración no es una realidad y un objeto de estudio subsidiario, sino que por el contrario, se constituye en un asunto central para analizar, cuestionar y transformar los elementos que han definido a los Estados-nación desde sus orígenes. “Pensar la inmigración significa pensar el Estado y es el Estado el que se piensa a sí mismo pensando la inmigración”¹⁹⁶.

De igual forma, el análisis de la integración política es crucial a la hora de abordar la incorporación del inmigrante en las sociedades de acogida y, de la necesaria interacción que se presenta actualmente entre el nacional, el inmigrante y el sistema político.

Me refiero a la dimensión política de la integración. Y a una dimensión política que no entiendo como un corolario del proceso de integración social que exige la presencia de los flujos migratorios, sino como una exigencia básica, coherentemente con la tesis de que la inmigración es sobre todo una cuestión política, incluso el escenario privilegiado del debate político en la actualidad¹⁹⁷

¹⁹⁵ De Lucas, Javier y Díez, Laura. *Op. Cit.* p. 13.

¹⁹⁶ Sayad, Abdelmalek. “La doppia pena del migrante. Riflessioni sul «pensiero di Stato»”, en *Aut Aut*, N° 275.

¹⁹⁷ De Lucas, Javier y Díez, Laura. *Op. Cit.* p. 15.

Por otra parte, el estudio de la integración política, se basa en la idea de que quien reside en una sociedad de forma estable, debe estar en capacidad de participar en la toma de decisiones que se lleva a cabo en su seno. La integración política denota el imperativo de que el inmigrante tenga la posibilidad de interactuar con el sistema político, de forma que puedan incidir sobre la agenda, las políticas públicas a implementar y la elección de los representantes, que, en un contexto democrático, asumirán la responsabilidad de tomar decisiones que afectarán al conjunto de la sociedad, incluidos los inmigrantes residentes en la misma.

...Si queremos profundizar en el significado *radicalmente político* del fenómeno de las migraciones, tenemos pendiente el reconocimiento como sujeto del espacio público de los inmigrantes, lo que exige a su vez revisar el derecho de participación política y el acceso a la ciudadanía. Y revisar también las condiciones que dificultan que ese acceso se produzca en términos de igualdad, sea cual fuere el punto de partida. Eso es lo que podemos denominar *integración política*¹⁹⁸

La capacidad de interlocución con las instancias públicas, es decir, con el Estado, es fundamental. Desde una perspectiva teórica, el mero hecho de formular la integración política como asunto digno de ser estudiado, conlleva el reconocimiento implícito de la necesidad de que el inmigrante tenga voz y parte en las decisiones de carácter político que lo afectan directamente.

...No parece admisible la conversión de un extranjero residente en un advenedizo o un extraño, tal como hemos argumentado a propósito de la aportación de la dimensión política de la ciudadanía, puesto que en sociedades democráticas los procesos de toma de decisión deben estar abiertos a la participación de todas las personas a quienes afecten las decisiones adoptadas¹⁹⁹

Con relación a este asunto, es posible traer a colación el concepto de *libertad comunicativa* que formula Benhabib, como propuesta de interacción del inmigrante con el Estado. En su opinión, debe existir un camino dialógico que faculte la comunicación entre dicho ente político y el inmigrante; sin embargo, en la práctica, el concepto pierde fuerza al restringir dicha interacción al respeto de las preferencias culturales e identitarias de los inmigrantes, a la posibilidad de acceder a la nacionalidad del Estado

¹⁹⁸ **De Lucas, Javier.** “La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes”, en *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*. N° 13. 2006. www.uv.es/CEFD/13/delucas.pdf p. 20.

¹⁹⁹ **Añón, María José.** “Nueva ciudadanía y derechos sociales y políticos de los inmigrantes”, en *Gaceta Sindical. Reflexión y Debate*. Vol. 3. Junio de 2003. p. 134.

receptor y, a la gestión a favor de sus intereses que puedan llevar a cabo organizaciones de la sociedad civil, como asociaciones u ONG's.

...El Estado-nación acepta la mediación de las instituciones de la sociedad civil en el camino que lleva a la pertenencia política. Abogo aquí por un reconocimiento de este proceso mediador entre la sociedad civil y el Estado (lo que incluye a la familia y al mercado)²⁰⁰

Es decir, ante la precaria situación que padece el inmigrante en su relación con el Estado, Benhabib propone no una interacción directa con el sistema político, basada en la adquisición de amplios derechos políticos y electorales, sino la movilización de los autóctonos acerca de la realidad de los inmigrantes, en aras de ampliar sus derechos y facilitar su desenvolvimiento personal en la sociedad receptora.

La propuesta es interesante, por cuanto la denuncia y la lucha por parte de las asociaciones y ONG's que trabajan en asuntos migratorios, puede llegar a ser un importante canal para que los inmigrantes accedan a mejores condiciones de vida y sean tenidos en cuenta en la esfera pública. Sin embargo, es insuficiente, debido a que los inmigrantes deben estar en capacidad de interactuar de forma directa con el Estado. Es indispensable que sus peticiones, preocupaciones y necesidades sean tomadas en consideración por el sistema político, en la medida en que residen en la sociedad de acogida y conviven en calidad de vecinos con los nacionales.

Aquí no debe imperar la disyuntiva de si todavía mantienen nexos con otra sociedad o si podrían regresar algún día a su país de origen, sino el hecho de que se han forjado una vida en la nueva sociedad en la que han entrado y les asiste el derecho a seguir viviendo en ella. En tales circunstancias, es erróneo negarles el estatus de plena pertenencia política con derecho a tomar parte en los procesos de autodeterminación de la comunidad²⁰¹

Desde el punto de vista político, la autora plantea la posibilidad de que se reconfiguren las fronteras del *demos*, como fruto del diálogo constante que permite reformular sus linderos, para dar cabida en su interior, a nuevos integrantes. “Si bien el *demos*, como soberano popular, debe afirmar su control sobre un dominio territorial específico,

²⁰⁰ Benhabib, Seyla. *Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global*. Op. Cit. p. 274.

²⁰¹ Carens, Joseph. Op. Cit. p. 407.

también puede realizar actos reflexivos de autoconstitución por los que pueden reajustarse las fronteras del *demos*”²⁰².

Sin embargo, tal praxis comunicativa es liderada por los nacionales, de forma individual o grupal, a través de las asociaciones previamente mencionadas; además depende de su comprensión del fenómeno migratorio y de una mentalidad abierta y plural, conseguir que el Estado reconozca como miembros de la comunidad política, como integrantes del *demos*, a los inmigrantes que residen en el territorio sobre el que ejerce su soberanía.

Tal argumentación es interesante por cuanto propende por el diálogo, la reflexión y la autocrítica a la hora de considerar ampliar los límites de la comunidad política y, englobar en ella a los inmigrantes residentes. Sin embargo, en el terreno práctico, se ve abocada a enfrentar diversos obstáculos. A nivel colectivo, el riesgo y la posibilidad siempre presente de que las organizaciones que laboran en pro de los inmigrantes, no sean tomadas en consideración a la hora de formular las políticas públicas que atañen a este colectivo. “Honig however, remains skeptical of the linear progression of this change, of democratic iterations towards inclusion and hospitality when states remain ever powerful and the role of social movements is ignored”²⁰³.

En cuanto al campo individual, una importante dificultad es la que concierne a la gran influencia que ejercen los medios masivos de comunicación en el imaginario colectivo, reflejando la mayoría de las veces una imagen distorsionada de la realidad migratoria y, de la figura del inmigrante en particular, conducente a la construcción de estereotipos y a la preservación de prejuicios en torno a éste.

It’s not the case, as the naive might think, that the indoctrination is inconsistent with democracy. Rather, as this whole line of thinkers observe, it’s the essence of democracy. The point is that in a military State or a feudal State or what we would nowadays call a totalitarian State, it doesn’t much matter what people think because you’ve got a bludgeon over their head and you can control what they do, something like the nazi doctrine diffusion. But when the State loses the bludgeon, when you can’t control people by force and when the voice of the people can be heard, you have this problem. It may make people so curious and so arrogant that they don’t have the humility to submit to a civil rule and therefore you have to control what people think. And the standard way to do this is to resort to what in more honest days used to be called propaganda.

²⁰² Benhabib, Seyla. *Los derechos de los otros*. Op. Cit. p. 44.

²⁰³ Hajihosseini, Fatemeh. Op.Cit. p. 824.

Manufacture of consent. Creation of necessary illusions. Various ways of either marginalizing the general public or reducing them to apathy in some fashion.²⁰⁴

Si bien es cierto que el individuo tiene capacidad de disentir respecto a las posturas mayoritarias y oficiales frente a la realidad de la migración, los niveles de control del lenguaje pueden llegar a dificultar enormemente esta tarea personal e intransferible, que además debe contar con el esfuerzo dilecto de la crítica, el cuestionamiento y la duda cartesiana, elementos usualmente ausentes del acontecer cotidiano de las personas. “Basta mirar los hechos de frente y querer seguir una argumentación”²⁰⁵.

El uso del lenguaje como refuerzo ideológico, ejemplificado en frases como “teatro de operaciones”, “fuerza de despliegue rápido”, “dado de baja”, “interés nacional”, “mundo libre”; y para el caso de las migraciones: “clandestino”, “indocumentado”, “sin papeles”, “irregular”; así como la difusión de ideas erradas acerca de los inmigrantes, como el hecho de que despojan de trabajo a los nacionales, llevan los sueldos a la baja y saturan el sistema sanitario, entre otros, dificulta considerablemente que quienes son ya, miembros de pleno derecho de la comunidad política, luchen a favor de la inclusión política de los vecinos inmigrantes y su completa incorporación en el *demos* del cual se encuentran excluidos. La idea de que el pueblo mismo pueda gestionar la integración política de los inmigrantes residentes, es de difícil consecución, debido al efecto negativo que ejerce la propaganda y el uso del lenguaje como refuerzo ideológico²⁰⁶.

Con relación a la *ciudadanía cívica*, es importante retomar la idea de que la heterogeneidad cultural no debe constituirse en impedimento para convivir en sociedades plurales y multiculturales, en donde el punto de convergencia entre sus habitantes, tanto nacionales como autóctonos, es el cumplimiento de la ley. De igual forma, el *patriotismo constitucional*, se construye sobre la base de la existencia de múltiples y diversas preferencias culturales e identitarias que confluyen en el respeto a la Constitución.

Estas dos aproximaciones teóricas, se basan en el respeto a la ley y a la Constitución, respectivamente, para dar cabida a visiones de mundo disímiles en las sociedades

²⁰⁴ Achbar, Mark (ed.) *Manufacturing Consent. Noam Chomsky and the Media*. Montreal. Black Rose Books. 1995. pp. 42-43.

²⁰⁵ Chomsky, Noam. *El lenguaje y el entendimiento*. Barcelona. Seix Barral. 1973. p. 87.

²⁰⁶ Chomsky, Noam. *Media Control / Acts of Aggression*. Montreal. Black Rose Books. 2000. p. 80.

democráticas de nuestros días. Son propuestas valiosas porque excluyen de una vez y para siempre, la posibilidad de que el Estado se cierre, desde el punto de vista cultural e identitario, a múltiples perspectivas, tanto de la población que ya habita en su territorio, como de quienes han llegado posteriormente. Así mismo, Joseph Carens opta por esta alternativa democrática afirmando que:

En un Estado liberal, el gobierno no puede ordenar a la gente dónde vivir, con quién casarse, a qué personas incluir en su círculo de amigos, qué hacer profesionalmente, cómo vestirse o cómo orientar su vida, siempre, por descontado, que no perjudique a un tercero²⁰⁷

Estos planteamientos, proscriben la univocidad cultural en las sociedades actuales y pretenden cimentar la interacción social y la convivencia en un mínimo común denominador, que no implique el abandono de rasgos culturales específicos. Dicho punto de convergencia es la ley. Por lo tanto, son formulaciones teóricas ponderables, al propender por la no intromisión del Estado en la vida y preferencias de las personas, y oponerse a la pretensión de homogeneidad cultural por parte de dicho ente político, con base en el concepto histórico de nación y sus connotaciones identitarias.

Sin embargo, el respeto a la ley que estas enunciaciones plantean, puede llegar a ser un elemento problemático. La ley y la Constitución conforman la directriz jurídica por la que se guía tanto el Estado como sus ciudadanos, pero no necesariamente han contado con el concurso de todas las visiones políticas que conviven en el interior de tal ente político y, pueden no haber incorporado en su texto, las contingencias que el tiempo presenta a los sistemas políticos en forma de desafío. Es decir, no es posible asumir en todos los casos que el texto constitucional y las leyes hayan sido producto del consenso interno, como puede suceder en Estados multinacionales y en sociedades que reflejan nuevas realidades como el fenómeno migratorio actual. Como señala Benhabib, cuando hace referencia a la paradoja de la legitimidad democrática: “aquellos cuyos derechos de inclusión y exclusión del *demos* se están decidiendo no serán quienes decidan acerca de estas reglas”²⁰⁸.

Con relación a los inmigrantes, es necesario afirmar el respeto a la ley en el Estado receptor, como elemento de partida que posibilita la convivencia en el contexto de

²⁰⁷ Carens, Joseph. *Op. Cit.* p. 412.

²⁰⁸ Benhabib, Seyla. *Los derechos de los otros. Op. Cit.* p. 146.

acogida, acorde con las propuestas de Benhabib y Habermas. No obstante, el inmigrante debe estar en capacidad de interactuar con el sistema político, y dicha comunicación cobija la posibilidad de modificación de las leyes.

La integración política del inmigrante, se construye sobre la base de la capacidad de interlocución de éste con el Estado, y tal hecho debe comprender la reforma de la ley, para dar cabida a quienes hasta ahora conviven en una sociedad en donde están obligados a cumplirla, pero impedidos para promover su reforma, por no ostentar la condición de ciudadanos.

De lo dicho hasta ahora se desprende que la construcción de un concepto de ciudadanía que permita abrir a los inmigrantes la condición de ciudadanos es un objetivo que aún está lejos. De momento, todavía buena parte de ellos aspiran simplemente a la visibilidad, es decir, a un status de residencia que permita unas condiciones de estabilidad y seguridad. Pero eso, a todas luces, es insuficiente. Se trata de conseguir que quienes, como ellos, contribuyen al bienestar común y *sufren la ley*²⁰⁹, puedan participar en las decisiones sobre ese bienestar común y, por tanto, a crear la ley. Se trata, en otras palabras, de concretar las condiciones para su integración política. No es sólo una utopía²¹⁰

El inmigrante debe ser un miembro más de la comunidad política en la que reside, gozar de derechos políticos, interactuar directamente con el Estado y ser tenido en cuenta en calidad de ciudadano, a la hora de tomar decisiones que forman parte de la esfera pública, incluida la posibilidad de incidir en la promulgación de nuevas leyes y la reforma de las ya existentes. Como señala De Lucas, el inmigrante debe ser reconocido como un agente más del espacio público.

...quienes residen de modo estable entre nosotros como consecuencia de su proyecto migratorio (lo que no significa que necesariamente tengan voluntad de quedarse de modo definitivo) han de ser reconocidos en condiciones de igualdad como agentes de nuestras sociedades, protagonistas de la riqueza cultural, económica y política de las mismas en igualdad de plano con los nacionales de los Estados en los que residen establemente. Y, también, como agentes de la negociación desde la que se construye el espacio público²¹¹

El inmigrante debe contar con el derecho de interpelar al sistema político, de dialogar con el mismo. Las democracias deben ofrecer una palestra concebida para acoger

²⁰⁹ La cursiva es mía.

²¹⁰ **De Lucas, Javier.** “Los inmigrantes como ciudadanos”, en *Gaceta Sindical. Reflexión y Debate*. Vol. 3. Junio de 2003. p. 47.

²¹¹ *Ibid.* p. 51.

debates y reflexiones en torno a los asuntos públicos, que afectan directamente a los inmigrantes como residentes.

La esfera pública democrática ha sido calificada por algunos comentaristas como un gran sujeto colectivo en sí mismo. Si aceptamos esa descripción no debemos perder de vista, desde luego, que la esfera pública democrática es un monstruo amable con muchas cabezas que a menudo habla en diferentes idiomas²¹²

La *ciudadanía inclusiva*, concepto que he tomado como referente, responde a la necesidad de incorporar a la escena pública, a quienes comparten el devenir cotidiano con los autóctonos, a quienes son *de facto*, si bien no *de iure*, miembros de la comunidad política. Como afirma María José Añón, extranjero es contrario a nacional, no opuesto a ciudadano.

Para seguir esta senda me parece preciso comenzar por una toma de posición muy clara que propone abandonar la idea de que extranjero se opone a ciudadano y sostener que extranjero es lo contrario de nacional (en nuestro caso español). Si se parte de esta tesis, se puede plantear la viabilidad de otros criterios distintos al de nacionalidad para alcanzar la ciudadanía, por ejemplo, como han apuntado varios autores, el empadronamiento o la residencia²¹³

La estricta relación que ha establecido el Estado con la nación, la ciudadanía y la nacionalidad, es desbordada por una realidad que denota un cambio radical en las sociedades de nuestros días, que refleja la brecha existente entre este ente político y la contingencia, producto de la evolución histórica. “Hay, pues, una contradicción latente entre las modificaciones de la condición ciudadana en los hechos y la preservación del modelo monista de ciudadanía arraigado en la pertenencia a un Estado culturalmente homogéneo”²¹⁴.

Pese a que los cambios son evidentes y, que la presencia de inmigrantes estables en las sociedades democráticas occidentales actuales es indiscutible, el Estado, reticente al cambio y a ajustarse a los desafíos del nuevo contexto, evade la necesidad de reconocer *status* de ciudadanos a los inmigrantes estables, porque aún aborda el fenómeno migratorio desde una perspectiva estrecha de carácter utilitarista, que sigue considerando a los inmigrantes única y exclusivamente como fuerza de trabajo.

²¹² Dubiel, Helmut. “Cultivated Conflicts”, en *Political Theory*. Vol. 26. Nº 2. 1998. p. 219.

²¹³ Añón, María José. *Op. Cit.* p. 115.

²¹⁴ V.V.A.A. *Op. Cit.* p. 39.

Aquí tenemos el nudo gordiano, el principio último que vertebra realmente las decisiones legislativas en materia de extranjería: la consideración de que los que vienen lo hagan sólo en calidad de trabajadores. Lo que hace de la inmigración una herramienta del mercado global que el Estado trata de gestionar para obtener beneficios propios²¹⁵

Esta aproximación restringida, se alimenta de la idea de la circularidad de la migración: entrada por razones laborales y salida una vez concluye el contrato de trabajo. La gestión estatal de la realidad migratoria, responde al mito del retorno, que consiste en asegurar que el inmigrante estará presente en la sociedad receptora durante un tiempo limitado y no pretende en absoluto residir de forma permanente, menos aún definitiva. El Estado, falto de mano de obra para ciertos sectores económicos, recluta el número de inmigrantes estrictamente necesario, garantizando así el adecuado comportamiento de su economía. Sin embargo, en su concepción acerca de los flujos migratorios, no se contempla la permanencia de los inmigrantes que han ingresado a la sociedad como trabajadores, ni la posibilidad de que en el futuro, como vecinos del entorno en donde habitan, requieran el reconocimiento de derechos políticos y el replanteamiento de la estrecha concepción de ciudadanía que históricamente ha formulado.

Algunos la han denominado una “política hidráulica” de la inmigración, en la que se trata de compensar vasos comunicantes, de obtener un equilibrio cero: los inmigrantes son sólo volúmenes, números, estadística. No debe entrar ni uno más – pero tampoco uno menos- de los que necesitamos, pero sólo mientras los necesitemos, e inmediatamente deben desaparecer²¹⁶

En cuanto a los derechos políticos, que: “son los que permiten participar en el ejercicio del poder político y en los procesos de adopción de decisiones”²¹⁷, es necesario defender el goce de los mismos para todos los inmigrantes residentes estables dentro de la sociedad. Tal afirmación responde a la necesaria escisión entre ciudadanía y nacionalidad. Quienes residen en un espacio geográfico determinado, deben ejercer los derechos políticos por razones de vecindad, de la misma forma que los nacionales.

Vivir en una sociedad indefinidamente le convierte a uno en miembro activo de esa sociedad. Cuanto más se prolonga la estancia, más se fortalecen las amistades y los lazos sociales. Por idéntica razón, cuanto más tiempo transcurre, más fuerza cobra la exigencia de ser tratado como un miembro de pleno

²¹⁵ **Añón, María José.** *Op. Cit.* p. 113.

²¹⁶ **De Lucas, Javier y Díez, Laura.** *Op. Cit.* p. 21.

²¹⁷ **García, Elena.** “Los derechos políticos de los inmigrantes”, en **Del Águila, Rafael (coord.)** *Inmigración. Un desafío para España.* Madrid. Editorial Pablo Iglesias. 2005. p. 179.

derecho. En algún momento se traspasa un umbral, tras lo cual uno es ya simplemente un miembro de la sociedad así, *tout court*, y hay que otorgarle todos los derechos legales que asisten a los otros miembros²¹⁸

En la práctica, ¿a qué derechos se hace referencia? Los derechos políticos a los que se alude a la hora de facultar la integración política de los inmigrantes, son los siguientes: manifestación, sindicación, asociación, reunión y huelga, así como el derecho al voto. En aras de posibilitar la integración política de los inmigrantes que residen de forma estable en un territorio, De Lucas defiende la garantía de los cinco primeros derechos mencionados y la posibilidad de ejercer el derecho al voto, inicialmente a nivel municipal, pero con la idea de que esta prerrogativa sea ampliada de forma gradual a los ámbitos autonómico, estatal y europeo.

En cuanto al ejercicio de una ciudadanía inclusiva y plural, propone además de lo anterior, que se promueva y apoye el fortalecimiento del tejido asociativo, con especial énfasis en el ámbito municipal²¹⁹ y, como se ha mencionado anteriormente, que se faculte la interacción directa del inmigrante con el Estado. Como afirma este autor: “...el derecho a intervenir para ser oído en el proceso de la elaboración de las tomas de decisiones que les afecten...”²²⁰.

Otros elementos que se conciben como posibilitadores de la incorporación política de los inmigrantes en las sociedades receptoras, son la participación en partidos políticos y en instituciones consultivas²²¹. Con relación a este último aspecto, De Lucas plantea que las instituciones consultivas pueden llegar a ser útiles en un principio, pero, en etapas posteriores son insuficientes.

...Es particularmente importante insistir en que, para que hablemos de participación política en serio, es necesario que se reconozca capacidad de decisión en la elaboración y diseño de políticas públicas locales, municipales, autonómicas y estatales: el modelo de instituciones consultivas o asesoras (foros, consejos consultivos) que puede servir en una primera etapa, parece hoy ya abiertamente insuficiente²²²

²¹⁸ **Carens, Joseph.** *Op. Cit.* pp. 398-399.

²¹⁹ **De Lucas, Javier y Díez, Laura.** *Op. Cit.* pp. 35, 39.

²²⁰ *Ibid.* p. 39.

²²¹ **García, Elena.** *Op. Cit.* p. 179.

²²² **De Lucas, Javier.** “La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes”. *Op. Cit.* p. 45.

Un factor que dificulta la mayor repercusión de las instituciones, foros o consejos consultivos es que no cuentan con capacidad vinculante, por tanto, dependen en gran medida, de la voluntad política de la institución que ha optado por esta vía, para conocer las opiniones de los actores implicados en las medidas que se pretende implementar. A pesar de lo anterior, De Lucas pondera algunas iniciativas municipales que se han llevado a cabo en España y que han contado con resultados positivos.

Se trata de organismos meramente consultivos cuya vitalidad y dinamismo dependen, de forma decisiva, de la voluntad política de la corporación y de los medios y recursos asignados. Con todo, la inmensa mayoría de los técnicos municipales tienden a realizar una valoración positiva de este tipo de consejos subrayando su carácter de instrumento de interlocución, diálogo y coordinación para el mejor desarrollo de las actuaciones municipales²²³

Se han expuesto de forma sucinta los diversos elementos que facultan la integración política de los inmigrantes, así como los derechos políticos en sí, que deben estar al alcance de los inmigrantes que residen de manera estable en la sociedad receptora. De los derechos políticos mencionados, esta investigación se centrará en el derecho al voto, como herramienta fundamental para que la integración política del inmigrante tenga lugar en el entorno de acogida.

Las razones por las que se concede especial importancia a este derecho son: que se considera el núcleo duro de los derechos políticos en las sociedades democráticas y; que permite reflexionar acerca de las consecuencias que tiene el derecho al voto de los inmigrantes, sobre los conceptos teóricos que se han abordado hasta ahora. El derecho de los inmigrantes al voto se constituye, en sí mismo, en un desafío para la idea tradicional de ciudadanía y posibilita reconducir la hasta ahora cerrada aproximación del Estado a dicho concepto, hacia una posición más acorde con el devenir de los tiempos, en aras de acoger sin resquemores ni miramientos la realidad plural y multicultural del globo.

Teniendo en cuenta la posición prevalente del Estado frente a la persona migrante, la alternativa que planteo para facultar la comunicación entre estos dos actores, con posiciones de partida claramente desiguales, es la de conceder a los inmigrantes la condición de ciudadanos en calidad de residentes estables, eliminando la jaula de hierro

²²³ *Ibíd.* p. 48.

ciudadanía-nacionalidad, al tiempo que se facilita el acceso a la nacionalidad. Debido a que en la práctica, tiene lugar la implementación progresiva más no inmediata del derecho a voto en todos los niveles territoriales; en aras de facultar el acceso a los derechos políticos irrestrictos en el corto plazo, la ciudadanía se puede ver ampliada al facilitar el acceso a la nacionalidad.

Hammar contempla dos opciones realistas: o bien se confieren los derechos políticos a los *denizens*, sin necesidad de exigir la naturalización (la opción abierta pluralista multicultural de la que hablaba Brubaker), o bien se incrementa y facilita los requisitos para la naturalización (la opción ortodoxa y tradicional, pero aplicada “suavemente”). Lo que está claro es que con la presencia cada vez más numerosa de *denizens*, el sistema democrático tradicional, basado en una estricta conexión entre Estado/nación/ciudadanía, es insostenible (...) Podemos decir que para adquirir plenamente los derechos políticos existen así dos modelos: el modelo nacional y tradicional basado en la naturalización, y el modelo post o trans-nacional, basado en la residencia permanente y el empadronamiento²²⁴

Es posible propender por la ruptura de la jaula de hierro ciudadanía-nacionalidad, y en el interregno de tiempo que implique la ampliación progresiva del voto inmigrante empezando por el contexto municipal, favorecer el acceso a la nacionalidad. Por consiguiente, se podrían potenciar las dos alternativas, como apunta Hammar, aunque sean planteadas como producto de visiones contrapuestas sobre el acceso a los derechos políticos, por parte de los inmigrantes.

²²⁴ Zapata-Barrero, Ricard. *El turno de los inmigrantes. Esferas de Justicia y Políticas de Acomodación*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. 2002. pp. 48-49.

TERCERA PARTE: POLÍTICA MIGRATORIA EUROPEA Y ESPAÑOLA

CAPÍTULO VII

UNIÓN EUROPEA E INMIGRACIÓN: ¿ENFOQUE APROPIADO?

Articulan la muerte-en-vida de la idea de la “comunidad imaginada” de la nación; las gastadas metáforas de la resplandeciente vida nacional ahora circulan en otro relato de permisos de entrada y pasaportes, permisos de trabajo que a la vez preservan y proliferan, ligan y quebrantan los derechos humanos de la nación moderna.

-Hommi Bhabha-

Para comprender la política migratoria de la Unión Europea, es necesario realizar un repaso general de su construcción histórica, ya que el proceso integrador que ha llevado a la configuración actual de este conglomerado político, ha sido largo y complejo.

7.1 Origen y evolución de la política migratoria común en la Unión Europea

En el año 1985 se firmó el acuerdo de Schengen entre Alemania, Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Dicho acuerdo estipuló la libre circulación de los ciudadanos de los países firmantes, en sus respectivos territorios. Los controles fronterizos serían desmontados entre los Estados suscritos, a partir de ese momento. Sin embargo, este acuerdo se llevó a cabo por fuera del marco comunitario. Posteriormente, con el Acta Única Europea, firmada en 1986, se pretendió conseguir un mínimo de consenso en torno a las políticas en el campo migratorio, un cierto tipo de concertación que, sin embargo, no condujo a la comunitarización de tal ámbito.

“Las declaraciones anexas al Acta Única Europea sobre la libre circulación de personas excluían expresamente la competencia comunitaria y reafirmaban su carácter intergubernamental”²²⁵. El Tratado de Maastricht, firmado en 1992, incorporó la política migratoria en el pilar correspondiente al ámbito de justicia y asuntos de interior, de carácter intergubernamental, pero no la integró en el marco comunitario.

El Tratado de Ámsterdam, firmado en 1997, se constituyó en el punto de inflexión de la política migratoria al interior de la Unión Europea. Si bien, como se señaló anteriormente, esta política había sido considerada relevante y se había instado a la

²²⁵ La Calle Marcos, Abel. “La construcción de la política comunitaria de inmigración” en Pimentel Siles, Manuel (coord.) *Procesos Migratorios, Economía y Personas*. Almería. Cajamar. 2002. p. 88.

concertación y cooperación en este ámbito, tal campo de trabajo no había sido comunitarizado. Este Tratado planteó como objetivo la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que se incluyó el aspecto migratorio y, además incorporó un acuerdo que había sido celebrado al margen de la Unión Europea, el Acuerdo Schengen, al acervo comunitario.

...En el Tratado de Ámsterdam, se enmienda el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, recogiendo que la Unión tendrá entre otros objetivos el de [mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas, conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia]. Por tanto, se reconoce que el control de las fronteras exteriores, el asilo y la inmigración entran de lleno en los objetivos de la Unión Europea²²⁶

El Consejo Europeo de Tampere, celebrado en 1999, planteó la necesidad de coordinar las medidas de los Estados Miembros en el campo migratorio. Se estipuló como meta la consecución de una política migratoria común en algunos aspectos básicos: diálogo y cooperación con los países de origen de la migración, la creación de un sistema europeo de asilo, con el fin de establecer normas comunes y condiciones mínimas de acogida; desarrollo de una política común de integración de los residentes extracomunitarios, que considere tanto derechos como deberes; y, por último, la gestión de los flujos migratorios, con especial énfasis en la inmigración ilegal y el control de las fronteras²²⁷.

A partir del Consejo Europeo de Tampere, se plantea concretar directrices de acción comunes, que propugnen por una gestión eficaz y comprehensiva de los flujos migratorios, tomando en consideración elementos tales como:

El diálogo entre la Unión y los Estados de origen y tránsito de la inmigración, la diferenciación de los distintos tipos de inmigración, el desarrollo económico y demográfico, las relaciones históricas y culturales y el impacto de la regulación sobre las sociedades de acogida y sobre los propios inmigrantes²²⁸

²²⁶ **Fernández Sánchez, Pablo Antonio.** *Derecho Comunitario de la Inmigración.* Barcelona. Atelier Libros. 2006. p.33.

²²⁷ **Beyuki, Abdelhamid.** “Los flujos migratorios: un reto manejable”, en **Pimentel Siles, Manuel (coord.)** *Procesos Migratorios, Economía y Personas.* Almería. Cajamar. 2002. p. 84.

²²⁸ **La Calle Marcos, Abel.** *Op. Cit.* p. 94.

El Tratado de Niza, firmado en 2001, establece un sistema más flexible de toma de decisiones en materia migratoria, que permite la codecisión con el Parlamento Europeo en la mayor parte de la política de visados, asilo e inmigración. “Se va a aplicar el procedimiento de codecisión al asilo, a la protección temporal de los refugiados y desplazados, así como a algunas cuestiones de la cooperación judicial civil que pueden afectar a extranjeros extracomunitarios”²²⁹.

El Consejo Europeo de Sevilla, celebrado en 2002, vincula directamente las decisiones en materia migratoria con la Política Exterior y de Seguridad Común. Contempla la posibilidad de incluir cláusulas relativas a la gestión de los flujos migratorios y, sobre readmisión obligatoria en caso de inmigración ilegal, en los acuerdos de cooperación o de asociación que firme en el futuro la Unión Europea, considerando además que la lucha contra la pobreza, así como la cooperación al desarrollo, son fundamentales para combatir la inmigración ilegal.

En 2009 entra en vigor el Tratado de Lisboa, firmado en 2007, después de superar dificultades para su puesta en marcha, como el resultado negativo del referéndum realizado en Irlanda, requisito necesario en dicho Estado para la ratificación del tratado. Éste, elimina la distinción que había existido hasta el momento entre los tres pilares: la Comunidad Europea, La Política Exterior y de Seguridad Común y la cooperación judicial y policial en materia penal. El primero hacía referencia a los procesos legislativos de la UE, mientras los otros dos formaban parte de la cooperación intergubernamental. Sin embargo, en la práctica se superponían competencias y este hecho redundaba en menor eficiencia y mayor complejidad administrativa. Por tal razón, se tomó la decisión de suprimir la estructura de los tres pilares y estipular un mejor y más claro reparto de competencias. Las exclusivas, que conciernen a la UE, las compartidas, que implican tanto a los Estados miembros como a la UE, y las de apoyo, que son implementadas por los Estados, con una posible colaboración de la UE, en caso de necesidad.

En el aspecto migratorio, el Tratado de Lisboa determina que las competencias serán compartidas, por lo tanto conduce a la total comunitarización de este ámbito de

²²⁹ **Fernández Sánchez, Pablo.** *Op. Cit.* p.43.

actuación. Además, presenta importantes innovaciones, entre las que es posible mencionar el proceso de toma de decisiones que concede mayor importancia al Parlamento Europeo. Se establece la codecisión entre el Consejo y el Parlamento para la mayor parte de las medidas en el campo migratorio. Además, el Tribunal de Justicia Europeo puede ejercer sus funciones en el ámbito de inmigración y asilo. De igual forma, se aplica el principio de mayoría cualificada en el Consejo, pretendiendo así agilizar y dinamizar la toma de decisiones.

La unanimidad permite a los Estados blandir la amenaza de veto y no moverse de sus posiciones. La posibilidad de recurrir al voto por mayoría cualificada, por el contrario, hace que los Estados se muevan en su posición de negociación, transigiendo a fin de no quedar marginados. La mayoría cualificada es, por tanto, sinónimo de eficacia y agilidad en la decisión²³⁰

Con relación al aspecto sustantivo, el Tratado de Lisboa contempla, como lo hacía la Constitución Europea, la comunitarización de la política migratoria, estableciendo tres aspectos fundamentales a considerar: controles fronterizos, asilo e inmigración.

En efecto la Constitución engloba en el Tratado el principio de un sistema común de gestión integrada de las fronteras exteriores, confirma las Conclusiones del Consejo de Tampere al definir un sistema común de asilo europeo con un régimen uniforme y un procedimiento único para todos los que buscan protección en la Unión Europea, y respalda la gestión de los flujos migratorios y el trato justo de las personas procedentes del exterior, permitiendo a la Unión Europea la adopción de medidas y la creación y financiación de un adecuado programa de integración²³¹

Esta breve aproximación histórica al desarrollo de la política migratoria de la Unión Europea, demuestra que existe un proceso de construcción en curso que ha experimentado distintas etapas, y que de manera progresiva ha asumido un cariz común, no sin dificultades. La toma de decisiones, en materia migratoria, fue en un principio exclusivamente estatal para hacerse con el tiempo intergubernamental, estuvo vinculada al tercer pilar para entrar, posteriormente, en la senda de la comunitarización, a partir de importantes acontecimientos como la firma del Tratado de Ámsterdam y la celebración del Consejo Europeo de Tampere.

²³⁰ Aldecoa Luzárraga, Francisco y Guinea Llorente, Mercedes. *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*. Madrid. Marcial Pons. 2008. p. 257.

²³¹ Blázquez Rodríguez, Irene y Gutiérrez Castillo, Víctor. *Derecho de la Unión Europea sobre inmigración y asilo*. Madrid. Editorial Dykinson, S.L. 2006. p. 20.

La puesta en marcha de medidas comunes en el campo de las migraciones, se ha constituido en un reto importante para la Unión Europea, en la medida en que los Estados son reticentes a ceder prerrogativas en este ámbito específico, especialmente sensible y delicado. Sin embargo, es posible hacer referencia a una política migratoria común, gracias a la creciente coordinación en esta materia por parte de los Estados miembros. En el aspecto decisorio, existen dos aristas complementarias: las decisiones de los Estados, y las políticas coordinadas por los mismos, al interior de las instituciones de la Unión Europea. Producto de esta segunda vía para la puesta en marcha de acciones comunitarias, fue la Directiva Europea de Retorno aprobada en Junio de 2008.

7.2 Directiva Europea de Retorno

La Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo CE 2008/115, de 16 de Diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes a los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, pretendió la armonización de las políticas migratorias de los miembros de la Unión Europea, en lo que se refiere a aspectos tales como el retorno voluntario, la repatriación y las condiciones de retención de los inmigrantes ilegales que permanezcan en centros de internamiento, mientras se efectúa su expulsión del espacio comunitario; la situación de los menores no acompañados o de los menores y sus familias que residan de forma ilegal, entre otros.

En cuanto al retorno voluntario, estableció unos plazos determinados. Los inmigrantes en situación irregular a los que se les expida una orden de retorno, tendrán entre 7 y 30 días para abandonar el país de forma voluntaria. En caso de que se considere existe riesgo de fuga, podrán ser retenidos en centros de internamiento durante 6 meses, ampliables a 12 meses adicionales. Por otra parte, dictaminó que se podrá llevar a un inmigrante irregular a los centros de detención establecidos para tal fin, como consecuencia de una orden dictada por autoridad judicial o administrativa. En caso de dictarse una orden administrativa, el inmigrante afectado podrá exigir el sometimiento a control judicial de su orden de internamiento. Se implantó también, la obligación a los Estados de proporcionar asistencia legal gratuita a los inmigrantes ilegales sin recursos.

En lo que concierne a la prohibición de ingreso a la Unión Europea, se estipuló un plazo de 5 años. Con relación a los menores no acompañados, su repatriación es posible, así como la de los menores y sus familiares sin permiso de residencia legal. Se determinó que pudieran ser internados, aunque como último recurso y por el menor tiempo posible, ofreciendo además, actividades de ocio, acceso a la educación y en la medida de lo posible, instalaciones que tuvieran en cuenta las necesidades de los menores.

En el 2013, La Comisión presentó una comunicación al Parlamento y al Consejo sobre la política de retorno de la UE, con el fin de evaluar la aplicación de la Directiva de Retorno. Al respecto, reconoció algunos logros en cuanto al marco general de actuación que se desprendió de la Directiva, destacando una mayor convergencia entre los Estados miembros en el trato a los inmigrantes irregulares que se desea expulsar. Con base en datos empíricos de carácter comparativo, concluyó que la transposición de ésta norma europea a las legislaciones nacionales tuvo un efecto positivo, por cuanto se redujo el tiempo máximo de internamiento de los inmigrantes irregulares a 18 meses, teniendo en cuenta que previamente en algunos países alcanzaba incluso los 30 meses.

Es interesante señalar cómo la interpretación que se realiza de la norma puede llegar a variar considerablemente la percepción acerca de la misma, pues llega a considerarse que 18 meses no son un tiempo excesivamente elevado, comparados con los 30 meses de algunos estados miembros antes de la comunitarización de esta política; por consiguiente, la Directiva llega a parecer incluso benévola frente a situaciones precedentes aún más adversas.

De igual forma expone elementos positivos como el acceso por parte de los afectados, a servicios básicos, la educación, la sanidad de urgencias, la asesoría legal gratuita, aunque en este último caso reconoce la dificultad que existe cuando el inmigrante no conoce el idioma y los servicios de traducción presentan deficiencias, hecho que perjudica especialmente cuando se desea recurrir la orden de expulsión.

En cuanto a los menores no acompañados y familias con niños la Directiva ofrece amplio margen a la discrecionalidad, cuando señala que sólo *como medida de último recurso* deben ser retenidos en centros de internamiento, pero es el Estado respectivo el que determina cuando se presentan dichas circunstancias.

Dado que la definición de «medida de último recurso» en la Directiva sobre el retorno deja margen a la interpretación, algunas partes han señalado que debe alentarse a los Estados miembros a que incluyan en su legislación nacional la presunción contra la detención de menores y que utilicen alternativas a la detención en el caso de los menores no acompañados y las familias con niños²³²

La Comisión admite que existen insuficiencias en importantes aspectos como las condiciones de detención, los recursos jurídicos efectivos y en los procedimientos de expulsión, que considera deben ser más rápidos, al tiempo que desea aumentar el porcentaje de retorno voluntario. Aún se presentan casos en los que los Estados recluyen a los inmigrantes no en centros de internamiento sino en cárceles, junto con presos comunes, contraviniendo a la misma Directiva, que lo prohíbe. El Tribunal de Justicia Europeo se ha pronunciado al respecto y ha señalado que no se puede condenar a prisión a un inmigrante que no haya cometido delitos, a quien únicamente se le pueda imputar la estancia ilegal en el territorio respectivo. Por otra parte, determina que cuando no existan verdaderas perspectivas de traslado a un tercer país durante el periodo máximo de detención permitido, la persona debe ser puesta en libertad.

Ni la Directiva sobre el retorno ni ningún otro instrumento jurídico de la UE impide a los Estados miembros considerar la entrada o la estancia irregular como delito en su Derecho penal nacional. No obstante, varias sentencias del TJUE han limitado y restringido la capacidad de los Estados miembros para mantener a los repatriados en prisión como consecuencia de ello. Concretamente en el asunto C-61/11 (El Dridi), el TJUE juzgó que la Directiva sobre el retorno se opone a que las normas nacionales tipifiquen la estancia irregular como delito en la medida en que dichas normas socaven la eficacia de la Directiva. A este respecto, el TJUE consideró que la imposición de una pena de prisión a un nacional de un tercer país en situación irregular que no haya cometido otro delito que incumplir una orden de salida del territorio nacional es contraria a la Directiva²³³

También se considera apropiado que la detención sea el último recurso posible, solamente en caso de riesgo de fuga. Puede ser reemplazada por otro tipo de medidas que se consideran más adecuadas como presentarse periódicamente ante las autoridades, alojarse en instalaciones determinadas por las mismas, o entregar los documentos personales.

²³² COM (2014) 199 final. p. 21.

²³³ *Ibid.* p. 26.

A pesar de las profundas falencias que reconoce la Comisión en la puesta en marcha de la política de retorno, concluye que:

La Directiva sobre el retorno ha influido positivamente en la legislación nacional y las prácticas relativas a la salida voluntaria, y ha sido un motor de cambio en la supervisión de los retornos forzosos. Además, ha contribuido a la convergencia (y, de manera general, a la reducción) de los periodos máximos de detención en el conjunto de la Unión y, ha producido una evolución constante hacia una aplicación más amplia de las alternativas a la detención en todos los Estados miembros. Así mismo, ha limitado la capacidad de los Estados miembros, y sus garantías procesales han creado una mayor seguridad jurídica²³⁴

Habiendo expuesto a grandes rasgos las estipulaciones de la Directiva de Retorno, así como la evaluación que se ha realizado de la misma, es interesante analizar su alcance y repercusiones. La Directiva establece lineamientos generales, producto del acuerdo entre los Estados miembros, en aspectos específicos del amplio campo de las migraciones. Tales aspectos son los relativos a la expulsión y repatriación de inmigrantes irregulares.

Se constituye en prueba fehaciente de la creciente comunitarización de la política migratoria, como proceso en curso no desprovisto de carencias y desencuentros. Las carencias se hacen plausibles en cuanto se aborda la migración como fenómeno amplio, ya que la Directiva evidencia coherencia y consenso en un ámbito específico, de una realidad que desborda los aspectos relacionados con la expulsión y repatriación de los inmigrantes ilegales.

El hecho de que se haya conseguido consolidar un documento comunitario, como es la Directiva de Retorno, tras largas negociaciones y reuniones, es indicativo de la preocupación de los Estados miembros por el control de las fronteras exteriores de la Unión, y la entrada descontrolada de inmigrantes que no cuentan con el beneplácito de este conglomerado político. La aprobación de la Directiva, es ilustrativa del énfasis que ha tenido la política migratoria de la Unión Europea hasta ahora: el control y no la gestión comprehensiva de los flujos migratorios.

²³⁴ *Ibíd.* p. 33.

La gestión de los flujos migratorios se ha planteado, a partir del Consejo Europeo de Tampere, como un objetivo a alcanzar, teniendo en cuenta una visión amplia de la realidad migratoria actual, que considere los diversos aspectos de la misma, las condiciones de vida de los habitantes de los países emisores y la necesidad de luchar contra la pobreza de tales entornos, interviniendo las causas estructurales del fenómeno en mención.

No obstante en la práctica, estos asuntos han sido subsidiarios respecto a la preocupación central por hacer de las fronteras de la Unión Europea, barreras infranqueables. Los acuerdos de cooperación que firma la Unión Europea, conceden especial importancia a la cooperación en la gestión de los flujos migratorios, entendida ésta como la expulsión y repatriación de los inmigrantes ilegales, en plena concordancia con los lineamientos establecidos por el Consejo Europeo de Sevilla.

La política migratoria de la Unión Europea hace parte del espacio de libertad, seguridad y justicia. Su inclusión en este espacio, denota la estrecha relación que se establece entre la migración y la seguridad. El fenómeno migratorio ha sido abordado como una amenaza, una realidad que es necesario contener; la migración está ligada con la agenda de la Unión Europea en materia de seguridad y, forma parte del mismo espacio en el que se insertan el terrorismo y la delincuencia²³⁵.

The EU's response to the challenge of migration is to keep it outside of the European territorial area and to make it the responsibility of third countries (European Commission adopts European strategy for Africa, 2005) ... Such an emphasis lends itself to demanding more effective border controls and efficient and fair judiciaries, within frameworks of cooperation and agreements that the EU has struck up, in this case with the African Union²³⁶

Es importante señalar que la política migratoria de la Unión Europea no es una realidad acabada, continúa siendo un proceso en curso que requiere la coordinación y puesta en marcha de medidas concertadas entre un número elevado de Estados miembros. Sin embargo, es lamentable que el énfasis que se le haya dado a esta política, hasta el día de hoy, sea netamente defensivo.

²³⁵ **Comisión Europea.** *Libertad, seguridad y justicia para todos. Justicia y asuntos de interior en la Unión Europea.* Dirección General de Prensa y Comunicación. 2004.

²³⁶ **Dover, Robert.** "Towards a Common EU Immigration Policy: a Securitization Too Far" en *Journal of European Integration*. Vol. 30 #1. March 2008. p. 126.

La situación económica y las necesidades de los mercados de trabajo de los países siguen siendo lo suficientemente diferentes como para obstaculizar acuerdos en materia de migración económica. Hasta ahora, el principal énfasis se ha puesto en los aspectos de la seguridad y el control inmigratorio en fronteras, asilo y expulsión de inmigrantes²³⁷

El control, la seguridad, la expulsión, la repatriación, el cierre de fronteras, son elementos que denotan un sesgo aprehensivo en materia migratoria. Los flujos migratorios actuales no son percibidos y abordados como fuente de cambio y enriquecimiento social, sino por el contrario como una amenaza comparable con el terrorismo y la delincuencia organizada a nivel transnacional.

La tutela dei diritti umani, nel momento in cui a rivendicarla sono “semplici persone umane” mostra tutte le ambiguità di una proclamazione universale e di un godimento particolare, ovvero legato alla cittadinanza, o, meglio, ad alcune cittadinanze. I diritti universali uguali per tutti cedono il posto alla creazione di un diritto speciale per stranieri, in cui si iscrive la “direttiva rimpatri” e di cui sono espressione chiara e quanto mai preoccupante le varie normative statali c.d. antiterrorismo, nelle quali, fra le tante disposizioni che intaccano- violano- diritti fondamentali, spiccano quelle che introducono o inaspriscono forme di detenzione amministrativa di lungo o indeterminato periodo²³⁸

Es cierto que la política migratoria de la Unión Europea continúa en construcción, pero las prevenciones y actitudes negativas que subyacen en su aproximación a las migraciones, no favorecen ni a los Estados miembros ni a los inmigrantes. “The EU and its member governments have allowed themselves to fall into a mindset where all migration is seen as inherently undesirable and, in many circumstances, threatening”²³⁹.

Es un hecho que a nivel demográfico Europa se enfrenta a un reto insoslayable en el futuro, el envejecimiento progresivo de su población, acompañado de unas tasas de natalidad bajas. Diversos estudios confirman que Europa requiere un número elevado de inmigrantes, para mantener los niveles de vida actuales. Sin embargo, en contra de la evidencia, la Unión Europea continúa insistiendo en invertir recursos y esfuerzos para militarizar sus fronteras, a la vez que manifiesta una marcada prevención hacia la inmigración, la cual es vista como amenaza. La población se rehúsa a considerar la inmigración como un elemento positivo para la sociedad receptora; las preocupaciones

²³⁷ Sorroza, Alicia. *Inmigración y Unión Europea: ¿Hasta dónde podemos llegar juntos?*, Análisis de Real Instituto Elcano. N° 64. 1 de junio de 2007. p. 2.

²³⁸ Algostino, Alexandra. “La direttiva “rimpatri”: la fortezza Europa alza le mura”, en *Minorigiustizia*. 2008. p. 5.

²³⁹ Dover, Robert. *Op. Cit.* p. 127.

acerca de la cohesión social y el mantenimiento de costumbres, valores e identidades, están presentes en los ciudadanos europeos y, el tipo de políticas que implementa la UE al respecto, no hace más que reflejar esa visión defensiva y reticente frente a este fenómeno contemporáneo.

Es obvia la preocupación por ordenar el fenómeno, sin embargo, es incomprensible tanto el mantenimiento de mecanismos de control basados sobre conceptos de protección de la cohesión social, como llevar la preocupación por el control a extremos poco respetuosos con los derechos humanos, tales como confundir el control de fronteras con un sistema de cierre hermético de las mismas y recortes sustanciales de los derechos fundamentales de los residentes regulares, y de forma mucho más discriminatoria si se trata de irregulares de larga duración y con arraigo suficiente. Todo esto dicho en un momento, insisto, en que persiste la amenaza del envejecimiento de la población autóctona y la imperiosa necesidad de mano de obra extranjera²⁴⁰

En el aspecto político, se produjeron reacciones negativas frente a la aprobación de la Directiva de Retorno, por parte de los gobiernos de América Latina, en la medida en que una parte importante de los inmigrantes residentes en Europa son originarios de esa parte del globo. La Directiva y su contenido, fueron tajantemente rechazados y condenados por los Estados latinoamericanos, al interpretar su puesta en marcha como una violación a los derechos humanos. En este sentido es importante destacar el desconocimiento de los derechos fundamentales de las personas, debido a que pueden ser encerradas durante prolongados periodos, por el mero hecho de ingresar o permanecer de forma ilegal en territorio europeo. La migración irregular es por consiguiente, criminalizada.

...Los avances conseguidos en estas materias han sido innegables, pero hasta ahora, lo que se ha consagrado es lo que han denominado la “*política de los tres círculos*” (C.Bolzman): en el primer círculo están los ciudadanos comunitarios, titulares de todos los derechos en condiciones de igualdad y no discriminación, en el segundo círculo estarían los nacionales de los países con los que hayan suscrito acuerdos preferenciales y, en el tercero, los que podrían denominarse inmigrantes comunes o, como se ha dicho (J. de Lucas), aquellos inmigrantes que no tienen ni “*el derecho a tener derechos*”, estableciendo un ámbito de exclusión incompatible con los derechos humanos universalmente reconocidos²⁴¹

²⁴⁰ **Beyuki, Abdelhamid.** *Op. Cit.* p. 81.

²⁴¹ **Blázquez Rodríguez, Irene y Gutiérrez Castillo, Víctor.** *Op. Cit.* p. 20-21.

A pesar de que el informe de 2013 señale que las garantías procesales y la comunitarización de la política de retorno son beneficiosas para los afectados y que sus derechos fundamentales serán protegidos por la Directiva, al establecer límites a la actuación individual de los Estados miembros, los derechos humanos son desconocidos por el mero hecho de privar de la libertad a las personas, por traspasar fronteras de forma ilegal, o permanecer sin permiso en un territorio determinado.

No obstante las mejoras aportadas durante su tramitación al texto originariamente presentado por la Comisión, sigue siendo un texto que en muchos aspectos está en evidente contradicción con lo previsto en las cartas de derechos internacionales y constitucionales y con los principios afirmados por los tribunales europeos, destinado a favorecer una criminalización de los inmigrantes y a generalizar una política de reclusión y expulsión de los extranjeros en situación irregular que deja una amplia discrecionalidad a las administraciones y a los jueces en la tarea de garantizar al menos una tutela mínima de los derechos²⁴²

Por mucho que se pretenda proteger los derechos de las personas, una vez recluidas o procesadas para ser expulsadas, los derechos fundamentales a la libertad y a la movilidad serán siempre violados, las condiciones y los procesos pueden ser mejores o peores pero la detención y la expulsión en sí mismas contradicen el *derecho de fuga*. “Se puede decir que lo que unifica, en un nivel de abstracción elevado, los comportamientos de las mujeres y los hombres que optan por la migración, son la reivindicación y el ejercicio práctico del *derecho de fuga* de los factores «objetivos», a los que sintéticamente hemos hecho referencia”²⁴³.

La Directiva posibilita tomar medidas que son cuestionables, como la detención de los menores no acompañados y su posterior repatriación, incluso a Estados de donde no son originarios y en donde se considera existen servicios de recepción adecuados²⁴⁴. ¿Cómo se va a garantizar que las condiciones de vida del menor no acompañado en el Estado de recepción, una vez expulsado de territorio europeo, sean favorables y, que verdaderamente existan servicios de recepción adecuados? Con relación a la desprotección que aqueja a los refugiados y del asilo como un *derecho en vías de extinción* De Lucas señala:

²⁴² **Bascherini, Gianluca.** “Las políticas migratorias en Europa: una visión comparada”, en *ReDCE* N° 10. Julio-Diciembre de 2008. p. 88.

²⁴³ **Mezzadra, Sandro.** *Op. Cit.* p. 111.

²⁴⁴ **DO P6_TC1-COD (2005) 0167.** p.12.

...Se ha agravado a raíz de iniciativas como la directiva de retorno adoptada en junio de 2008 por la Unión Europea, sobre todo a la luz de algunos acuerdos que suscriben Estados miembros con otros países que no han ratificado instrumentos internacionales básicos del estándar de los derechos (es el caso de los acuerdos entre Italia y Libia en el año 2009) y del uso escandaloso de instituciones tan en entredicho como los campos de internamiento, sobre los que no sólo las ONG mencionadas (Migreurop ha iniciado una campaña europea para el control externo de esos campos), sino también el propio Parlamento Europeo ha presentado informes estremecedores. Y es que cada vez es más difícil que quienes huyen de persecuciones y buscan refugio puedan llegar hasta nosotros y, lo que es peor, obtengan el reconocimiento del asilo²⁴⁵

Por otra parte, se admite la detención de los menores y sus familias mientras se gestiona su expulsión, aunque se introduzca la expresión *medida de último recurso*. Al mismo tiempo, se habla de acceso a la educación, ocio e instalaciones apropiadas para el desarrollo de los infantes, como si tales concesiones pudieran atenuar el hecho de que se está retenido en un centro de internamiento o en una prisión por no tener un permiso de residencia legal, lo cual dista bastante de verdaderos delitos.

Los desplazamientos de población son hoy un problema mundial. La mejor manera de actuar sobre sus causas es la prevención de la crisis y de los conflictos. Todo el mundo sabe que la única respuesta auténtica estable es el desarrollo, la democratización y la estabilización política y social de las poblaciones en sus países de origen. Europa, el continente más rico del planeta, puede contribuir a este objetivo. Hay soluciones pero falta la voluntad de ponerlas en práctica. Y además contarían menos que las gigantescas sumas que se gasta en erigir fronteras falsamente herméticas, y legiones de policías y carabineros dedicados a la caza de los nuevos parias de la tierra²⁴⁶

De igual forma, han sido señaladas algunas consecuencias que se pueden derivar de la transposición de la Directiva: una mayor marginalización de los inmigrantes irregulares a nivel social, un aumento del número de inmigrantes indocumentados en territorio europeo, así como el riesgo que se cierne sobre las remesas como fuente de ingreso fundamental para las economías de los países emisores de inmigrantes y sus ciudadanos. La expulsión de inmigrantes reduciría la cuantía de las remesas, y conduciría, en el caso de los inmigrantes irregulares que permanezcan en territorio europeo, a la búsqueda de canales de envío informales.²⁴⁷

²⁴⁵ Naïr, Sami. *La Europa mestiza. Inmigración, ciudadanía, codesarrollo*. Op. Cit. pp. 347-348.

²⁴⁶ Naïr, Sami. *Y vendrán...Las migraciones en tiempos hostiles*. Op. Cit. p.193.

²⁴⁷ Plaza, Sonia. *¿Es la Directiva de Retorno Aprobada por la Unión Europea favorable para Latinoamérica?* www.worldbank.org

Por consiguiente, los efectos de la Directiva son negativos bajo todo punto de vista, tanto para los inmigrantes irregulares que residen en Europa, como para los Estados de origen de tal migración, porque contravienen los derechos fundamentales de los seres humanos, por una parte, y por otra, ponen en peligro el envío masivo de remesas, fuente de ingresos importante para los países, así como para ciudadanos que sin esta ayuda verían reducida sustancialmente su calidad de vida. Incluso se ha llegado a aseverar, que es más tangible el efecto positivo de las remesas en los países de origen de la migración, que la misma cooperación al desarrollo.

In the context of falling and misdirected development aid from Western states and international finance institutions, and the absence of serious trade and investment into Africa, worker remittances are often the only thing sustaining living standards in SSA [sub-Saharan Africa]²⁴⁸

Es posible afirmar la existencia de una política migratoria de la Unión Europea, producto de un proceso prolongado en el tiempo. Comenzó como un asunto intergubernamental, posteriormente, se impulsó su comunitarización a partir del Tratado de Maastricht y el Consejo Europeo de Tampere, para convertirse finalmente, en una preocupación completamente comunitaria con el Tratado de Lisboa, concediendo énfasis especial a temas como el asilo y el control de las fronteras exteriores.

Precisamente este marcado énfasis en el control del flujo migratorio hacia el interior de la Unión Europea, es el primer gran paso de este conglomerado político para consolidar una política migratoria común, pero, a su vez, el resultado de un enfoque perverso hacia la migración como fenómeno contemporáneo, que resalta el control, el cierre de fronteras y la criminalización de la inmigración ilegal.

Es necesario intensificar la concertación para la consecución de una política migratoria común, que abarque aspectos relevantes, y hasta ahora secundarios, como la migración económica -en un continente que envejece de forma acelerada-, así como la integración de los inmigrantes en las sociedades de llegada, en donde lejos de ser acogidos, son discriminados y rechazados.

²⁴⁸ **Dover, Robert.** *Op. Cit.* p. 125.

El enfoque continúa siendo netamente defensivo y mientras esta situación persista, se seguirá postergando la puesta en marcha de medidas que aborden otros elementos relacionados con la migración como realidad irrefutable. En un ámbito de toma de decisiones importante como es el de la Unión Europea, se deben ampliar las miras acerca de un fenómeno humano que se consolida con el paso del tiempo. En caso contrario, se verán afectados los inmigrantes que ya están y los que lleguen, pero también la Unión Europea, que será rebasada por un hecho ineluctable.

Más significativo aún, si cabe, que alcanzar acuerdos en el corto plazo que recojan aspectos migratorios olvidados, es la introducción de un cambio de perspectiva frente a los flujos migratorios que atañen a Europa. Es necesario abandonar los viejos fantasmas de un pasado que concebía al *Otro* como una amenaza para la sociedad receptora y, reconocer la migración como elemento que faculta la construcción de sociedades plurales, en donde la diferencia no solo tiene cabida, sino que es percibida positivamente, fomentada y gestionada. Es indispensable un cambio radical, de una posición defensiva a una perspectiva abierta y multicultural.

7.3 ¿Hacia una política europea para la integración de los inmigrantes?

En cuanto a una política común en materia de integración de los inmigrantes, es importante destacar que en los últimos años la Unión Europea (UE), ha publicado multiplicidad de documentos que pretenden establecer directrices a seguir en esta materia. Entre estos es posible citar la Comunicación de la Comisión sobre una Política Comunitaria de Inmigración de 2000; las tres ediciones del Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales; la Comunicación de la Comisión sobre inmigración, integración y empleo de 2003 y la Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países de 2011.

La Comunicación de 2000, plantea el concepto de ciudadanía cívica que hace referencia a los derechos y deberes de los nacionales de terceros países al interior de la UE, propugna por el respeto de los derechos fundamentales, igualdad de trato en el ámbito laboral y el reconocimiento progresivo de derechos cívicos y políticos a los inmigrantes, con base en la residencia a largo plazo. Dicho término introduce la idea de que los inmigrantes asentados en los Estados miembros de la UE, deben contar con un trato

equiparable al de los ciudadanos de la Unión, sin haber tenido que optar por el proceso de naturalización.

En este sentido, el concepto es progresista pero a pesar de buscar la convergencia entre europeos y no europeos residentes, no consigue una verdadera igualdad de acceso a oportunidades y servicios, por cuanto el goce de derechos no es equiparable, a pesar de proponérselo. Existen derechos restringidos a los ciudadanos europeos como la protección diplomática y consular, el sufragio activo y pasivo en la elección de representantes al Parlamento Europeo y en los comicios municipales de los Estados miembros.

Por otra parte, el verdadero goce de derechos e igualdad de oportunidades depende directamente de los Estados que conforman la UE y sus legislaciones internas, ya que ésta formula lineamientos y recomendaciones pero no políticas comunes de obligado cumplimiento. Pese a que la Comisión ha reconocido la integración como factor clave para el éxito de la inmigración²⁴⁹, no se considera siquiera un objetivo a materializar el establecimiento de una política única de integración a nivel europeo, pues se renuncia a ello explícitamente en la Agenda Europea para la Integración de 2011. Expresa que la UE se encargará del seguimiento, evaluación, intercambio de buenas prácticas y la provisión de incentivos económicos, sin pretender crear una política común en lo que se refiere a la integración de los inmigrantes.

Señala que la responsabilidad en esta materia es de los Estados y sus distintos niveles de gobierno y se centra en la formulación de temas prioritarios y recomendaciones para la puesta en marcha de políticas concretas, así como en la garantía jurídica de igualdad de trato para los nacionales de terceros países a través de la legislación europea. Se erige como garante de derechos por medio de iniciativas legislativas, tales como las Directivas 43 y 78 de 2000 sobre la aplicación del principio de igualdad de trato a las personas independientemente de su origen racial o étnico y; al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, respectivamente.

²⁴⁹ *Principios comunes sobre inmigración y asilo. La UE adopta una estrategia de 10 puntos para combatir la inmigración ilegal y evitar la carencia de mano de obra cualificada.* 17 de Junio de 2008. www.europa.eu.int

Teniendo en cuenta el carácter no vinculante de los documentos en materia de integración formulados por la UE, se realizarán una exposición y posterior análisis de las sugerencias consignadas en tales escritos, que instan a la integración de los inmigrantes, concediendo especial relevancia al aspecto político.

La Agenda Europea de Integración sugiere, por ejemplo: facilitar el aprendizaje de la lengua del Estado receptor y la creación de empresas, así como la homologación de títulos para evitar la sobrecualificación de los inmigrantes en el mercado laboral; evitar el abandono escolar prematuro, fomentar la contratación de profesores inmigrantes o con formación en diversidad, crear programas de promoción de la salud adaptados a las diferencias culturales.

En cuanto a la relación de la UE con los países de origen, recomienda que éstos presten asesoría legal, apoyo lingüístico y formación a los migrantes potenciales. Así mismo, pondera la migración circular y la puesta en marcha de proyectos empresariales que repercutan positivamente, tanto en el país de origen, como en el receptor.

El Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales de 2004, expone medidas concretas para mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas en su relación con la población inmigrante. Sugiere interactuar con ONG's del ámbito migratorio y asociaciones de inmigrantes para comprender las necesidades particulares de los inmigrantes, proporcionar servicios públicos más accesibles para éstos, teniendo en cuenta las diferencias lingüísticas y culturales.

Invita a que en los Comités y Consejos del sector público, así como en el sector privado, haya presencia de personas de origen inmigrante y que se tenga en cuenta la competencia intercultural para la contratación de personal sanitario, trabajadores sociales, administrativos, educadores, etc. Promueve contar con intérpretes y asesores especializados, conceder importancia a la mediación intercultural, fomentar el estudio de lenguas entre el personal y tener en cuenta la competencia intercultural a la hora de adjudicar licitaciones públicas.

Así mismo, propende por incentivar la presencia inmigrante en los partidos políticos y la designación de inmigrantes como candidatos, también su participación en órganos

consultivos para impulsar la transparencia, fomentar el diálogo interreligioso con fondos y plataformas de diálogo, además de otorgar el derecho a voto a todos los residentes a nivel local, reduciendo los inconvenientes para ejercerlo y garantizando la difusión mediática de tal derecho. En el aspecto social, se otorga relevancia a la participación en clubes, actividades recreativas, asociaciones vecinales, voluntariado, etc.

7.4 Política Europea para la integración política de los inmigrantes

En el aspecto político, recomienda incentivar la participación política de los inmigrantes, su inclusión a la hora de formular e implementar las políticas de integración a través de organismos consultivos a escala, local, regional y nacional; y la posibilidad de votar a nivel municipal. También sugiere que se permita participar a las organizaciones de inmigrantes en el ámbito local, por ejemplo en los servicios responsables de la vivienda y los consejos escolares.

Se definen tres estrategias principales para permitir el acceso del inmigrante al espacio público: la participación en órganos consultivos, el derecho a voto en las elecciones municipales y la adquisición de la nacionalidad. Sobre esta última, apunta que es necesario reducir el costo de los exámenes de integración e idioma, así como el grado de dificultad de los mismos, para lo cual sería pertinente crear cursos preparatorios que se caractericen por su calidad y bajo costo, en aras de no desestimar el acceso a la nacionalidad.

En el Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales de 2010, en cuanto a la obtención de la nacionalidad y el ejercicio de la ciudadanía activa, se concretan las políticas deseables en esta materia, apelando a casos puestos en marcha por los diferentes Estados miembros de la UE, exposición que demuestra la importancia que se concede al intercambio de información y de buenas prácticas en el ámbito europeo.

En cuanto al voto de los inmigrantes en las elecciones locales, se esgrime que quienes se rigen por las leyes de un país, tienen derecho a opinar sobre su formulación. El texto manifiesta una clara preocupación por las bajas tasas de naturalización en la UE y formula una serie de propuestas, para facilitar el acceso a la nacionalidad.

Sugiere reducir el costo del proceso; llevar a cabo exámenes de idioma menos estrictos; simplificar el procedimiento; disminuir el tiempo de residencia exigido y los plazos para obtenerla, así como las facultades discrecionales de la administración; aumentar la transparencia del proceso, permitiendo que el interesado pueda estar al tanto del progreso de su solicitud y, evitar exigir documentación de difícil consecución como puede ser la que es necesario obtener en el país de origen.

También, permitir la adquisición de la nacionalidad con base en el *ius soli* para las personas que nacen en territorio de los Estados miembros, con el fin de no crear desventajas para el niño en plena etapa de desarrollo, proporcionándole de esta forma mayores oportunidades con una mejor situación de partida.

De igual forma, se recomienda implementar el concepto de la doble nacionalidad, ya que la necesidad de renunciar a la nacionalidad del país de origen, se constituye en un importante desincentivo a la hora de naturalizarse en el Estado receptor, porque en algunas ocasiones puede conllevar inconvenientes económicos y legales. En este aspecto es llamativo que la Comisión impulse la institucionalización de la doble nacionalidad para los ciudadanos de terceros países y, que al interior de la UE no se haya plasmado dicha propuesta, a través de la inclusión en la legislación comunitaria de la posibilidad de beneficiarse de la doble nacionalidad, para los ciudadanos comunitarios que residen en otro Estado miembro.

Hace sólo unas décadas, la doble nacionalidad no contaba con gran respaldo y, de hecho, se buscaba evitar situaciones de esta índole, en lugar de fomentarlas. Lo anterior estribaba en razones tales como el servicio militar, la lealtad de los ciudadanos en caso de guerra o la posibilidad de que se presentaran actividades contrarias a los intereses del Estado, como el espionaje.

States regarded dual citizenship as a potential catalyst for treason, espionage, and other subversive activities. From the mid-19th century until long after World War II, states adhered to two iron laws. The first was that losing one's original citizenship was the price for adopting another... The second iron law by which many states attempted to overcome the problem of dual citizenship ensuing

from birth in their territory was that such individuals, by reaching maturity, had to choose one of the two citizenships or they were otherwise expatriated²⁵⁰

En la actualidad, la posición frente a esta realidad es completamente diversa pues el servicio militar obligatorio ha sido suprimido de forma generalizada. En los casos en los que se mantiene, existe legislación internacional que regula esta circunstancia con el fin de que el ciudadano no se vea compelido a prestarlo más de una vez, pudiendo cumplir con dicha obligación en el lugar de residencia. Las sospechas con relación a actividades como el espionaje, se han aminorado sustancialmente en el contexto político actual, que dista del predominante durante la época de la Guerra Fría.

In parallel, enhanced economic and political cooperation between democratic nation-states, the creation of the European Union, the end of the Cold War, and especially, the decreasing probability of interstate wars between democracies has meant that nation-states are becoming less and less concerned about their citizens' loyalty²⁵¹

Por otra parte, la doble nacionalidad se concibe como elemento de integración para los inmigrantes, facultador de relaciones transnacionales que favorecen iniciativas empresariales y un activo importante a la hora de progresar en todos los ámbitos. “The increasing toleration of dual citizenship in Europe and around the globe reflects life across borders and multiple belongings”²⁵².

En el ámbito político, permite el ejercicio del derecho a voto en todas las circunscripciones; en el social, la estabilidad legal necesaria para concebir un proyecto de vida a largo plazo, eliminando por completo la posibilidad de deportación o pérdida del estatus legal alcanzado, además de permitir el acceso a las prerrogativas generadas por el estado de bienestar. En el aspecto laboral, se abre la opción de acceder a cargos públicos y de contar con mayores oportunidades, teniendo en cuenta que ya no existe una relación de dependencia entre la condición legal y la preservación del empleo.

Evidence of the impact of citizenship has been collected by researchers, including OECD. Using longitudinal data, their research find that citizenship works as a tool that improves access to better-paid, higher-skilled, and public jobs for immigrants, especially vulnerable groups. They hypothesise that

²⁵⁰ **Faist, Thomas y Gerdes, Jürgen.** *Dual Citizenship in an age of mobility*. Washington D.C. Migration Policy Institute. 2008. p.5

²⁵¹ *Ibíd.* p. 8.

²⁵² *Ibíd.* p. 14.

naturalization improves not only people's rights in the country, but also their recognition on the job market and investment in their education²⁵³

Con relación a los exámenes de idioma y de integración, sugiere que los costos no sean elevados y que se faciliten cursos preparatorios gratis o con un precio simbólico. Se pondera este tipo de pruebas, ya que a juicio de la Comisión son menos discrecionales, más homologables y menos susceptibles de interpretaciones arbitrarias que otras maneras más subjetivas de evaluación por parte de la administración. El objetivo es que los exámenes de integración e idioma estimulen la naturalización y generen un mayor sentimiento de pertenencia, así como participación en todos los ámbitos de la vida en la sociedad receptora.

Por último, sugiere informar e incentivar públicamente a los inmigrantes sobre la adquisición de la nacionalidad del país en cuestión, llevar a cabo ceremonias de ciudadanía que sirvan como plataformas de sensibilización para todos los ciudadanos, tanto los nuevos como los ya existentes, e incorporar en la enseñanza obligatoria iniciativas de ciudadanía activa que generen un sentimiento de pertenencia común y el conocimiento de los derechos y deberes de los nacionales.

A propósito de las sugerencias de la UE en los distintos textos oficiales citados anteriormente, es importante destacar el concepto de ciudadanía cívica, por cuanto, como se manifiesta en el Manual de 2004, la adquisición de la nacionalidad, es considerada condición *sine qua non* para el goce de la plena ciudadanía. Tal afirmación confirma la diferencia existente entre la ciudadanía cívica de los inmigrantes estables y la ciudadanía europea.

Si la UE considera esencial el acceso a la nacionalidad para gozar de plena ciudadanía, evidencia la insoslayable escisión entre los derechos de los inmigrantes residentes, por un lado, y los ciudadanos europeos por el otro. Aunque la convergencia de derechos entre estos dos colectivos sea propuesta por las instituciones europeas, dicha fusión no se presentará mientras existan derechos exclusivos para los ciudadanos comunitarios, además de persistir en la consideración de que únicamente la naturalización puede

²⁵³ Huddleston, Thomas y Dag Tjaden, Jasper. *Immigrants Citizens Survey* Bruselas. King Baudouin Foundation y Migration Policy Group. 2012. p. 74.

proporcionar al inmigrante, todos los derechos civiles y políticos, sin restricción ni excepción alguna.

La estrecha relación entre ciudadanía y nacionalidad intenta matizarse pero se mantiene sólida, porque aunque plantea igualdad de trato y el acceso progresivo a derechos, mantiene un núcleo cerrado para quienes ostenten la nacionalidad de algún Estado miembro de la UE. Existe en este punto una posición ambigua, porque al mismo tiempo que se propugna por la ciudadanía cívica y activa de los residentes extracomunitarios en las sociedades de recepción, se mantiene el acceso a la nacionalidad como la única vía de disfrute de todos y cada uno de los derechos políticos. Por consiguiente, se intenta un aproximación menos restrictiva, más plural y acogedora para los inmigrantes, pero sabiendo desde el inicio que existe una diferencia insuperable entre los derechos de los ciudadanos europeos y los inmigrantes de terceros países.

La eliminación de la fronteras internas trasladó el énfasis de las diferencias nacionales al interior de la UE, a la creación de un nuevo concepto delimitador: lo europeo de lo no europeo; es decir, los ciudadanos comunitarios y los extracomunitarios. Esta distinción forma parte de la esencia de la legislación europea en materia de inmigración, especialmente en lo referente al control de fronteras, la seguridad y los flujos migratorios, sin dejar de lado la integración de los inmigrantes.

Una técnica de fragmentación que ha multiplicado la tipología ideada por Hammar para explicar los estatus públicos en relación con la ciudadanía: de los tres estatus (ciudadanos/nacionales, extranjeros y denizens), hemos pasado hasta ocho estatus, como recuerda Withol der Wenden en el mismo informe antes citado (nacionales, ciudadanos de la UE residentes, ciudadanos de la UE no residentes. No UE residentes –los sujetos de la directiva 2003-, no UE temporales, demandantes de asilo, sin papeles no expulsables y sin papeles expulsables) y ello además sin tener en cuenta la estratificación entre no-UE trabajadores cualificados –los más deseables- y no cualificados y, además, la pendiente resbaladiza, la vulnerabilidad que acompaña a todos los no-UE residentes²⁵⁴

En cuanto al derecho a voto de los inmigrantes, es ponderable que la UE considere indispensable su incorporación a las legislaciones de los Estados miembros de forma general; sin embargo, es insuficiente porque al inmigrante le afectan directamente, tanto

²⁵⁴ **De Lucas, Javier.** “Inmigrantes. Del Estado de excepción al Estado de derecho”, en *Oñati Socio-Legal Series*. Vol. I. Nº 3. 2011. p. 4.

las políticas implementadas a nivel local, como las decisiones tomadas en el ámbito regional y estatal, así como el europeo. “En las comunidades autónomas se deciden las políticas de educación, sanidad, trabajo, etc., mientras que en el Estado se aprueba la ley de extranjería y se deciden cuestiones que resultan esenciales para la población inmigrante²⁵⁵”. Por consiguiente, el argumento de la Comisión que esgrime la necesidad de permitir participar a los inmigrantes en las elecciones locales, por cuanto quienes se rigen por las leyes de un país tienen derecho a opinar sobre su formulación, se puede aplicar tanto al ámbito local como a toda las demás circunscripciones, incluida la europea.

Lo que debería determinar progresivamente las reivindicaciones de pertenencia y de ciudadanía es lo que las personas hacen, y no tanto lo que son en términos de identidades atribuidas de raza, etnia o religión. Esto, aplicado al caso de la Europa actual, significa en realidad que si un nacional italiano o portugués puede establecer residencia en París, Hamburgo o Londres, ser candidato y votar en las elecciones locales de esos países pasados seis meses, entonces ¿cuál es la justificación para negarle derechos similares a un nacional turco o croata, a un paquistaní o a un argelino que han residido en un país y participado en la economía y en la sociedad civil, que han pertenecido a un sindicato o a un grupo religioso, a una junta escolar o a una asociación barrial?²⁵⁶

Teniendo en cuenta el concepto de ciudadanía cívica que defiende conceder derechos progresivos a los inmigrantes estables, equiparables con los de los nacionales europeos, sería necesario permitir la participación de los inmigrantes en las elecciones a todos los niveles y, por supuesto, en las elecciones al Parlamento Europeo. Tomando en consideración que la UE no se plantea una verdadera política común de integración, bien podría implementar, ya que forma parte de su ámbito de acción, el derecho a voto de los nacionales de terceros países en las elecciones al Parlamento Europeo y, promover el acuerdo en lo que se refiere a las elecciones locales para los no comunitarios -así como se efectuó con los residentes europeos en otros Estados parte de la UE-, con el fin de que las elecciones a nivel local y europeo sean una realidad para los residentes extracomunitarios, al emanar todo ello de la legislación comunitaria.

Mientras el acceso a la nacionalidad es, ciertamente, un asunto exclusivo de los Estados, el derecho de voto en elecciones municipales y europeas puede ser

²⁵⁵ **Aja, Eliseo y Moya, David.** “El derecho de sufragio de los extranjeros residentes”, en *Anuario de la inmigración en España*. Barcelona. Bellaterra. 2009. p. 81.

²⁵⁶ **Benhabib, Seyla.** *Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global*. Op. Cit. p. 275.

desarrollado por la normativa europea... El Comité piensa que el derecho de voto en elecciones municipales y europeas de los residentes de larga duración debe ser considerado en la legislación comunitaria, siendo, además, un instrumento muy importante de integración²⁵⁷

Con relación a la participación de los inmigrantes en órganos consultivos, en el Manual de 2004, la misma Comisión reconoce los problemas que se presentan al interior de éstos, porque las discusiones que surgen al interior de los mismos, o los informes que son producto de la participación directa de inmigrantes, se emiten cuando las políticas públicas en cuestión han sido formuladas; es decir, llegan demasiado tarde y no repercuten, en la práctica, para un mejor funcionamiento de las instituciones públicas y de las medidas tomadas por éstas.

Además de lo anterior, el hecho de que la presencia de inmigrantes en las entidades consultivas, se dé en calidad de observadores con voz pero sin voto, resta a su vez capacidad de incidencia en el espacio público, en temas que conciernen directamente al colectivo inmigrante. Otro factor a tener en cuenta, es la ausencia de retribución a los miembros de los órganos consultivos, hecho que dificulta su trabajo y limita su alcance.

Por otra parte, la naturalización es considerada un elemento importante para fomentar la integración de los inmigrantes en la sociedad de recepción. De hecho, La Comisión, en la Comunicación sobre Inmigración, Integración y Empleo de 2003, estableció unos parámetros básicos a tener en cuenta en el seno de la UE para fomentar la naturalización.

Partiendo de la premisa de que es deseable que los inmigrantes se conviertan en ciudadanos, es razonable condicionar el acceso a la ciudadanía al tiempo de residencia en el país en cuestión, y aplicar criterios diferentes a los inmigrantes de primera y segunda o tercera generación. Las leyes sobre la nacionalidad deberían permitir a estos últimos acceder de manera automática o semiautomática a la ciudadanía, mas es razonable que los inmigrantes de primera generación deban hacer una solicitud formal. La naturalización debería ser rápida, segura y no discrecional. Los Estados pueden exigir un periodo de residencia y el conocimiento de la lengua y tomar en consideración cualquier antecedente penal. En todo caso, los criterios de naturalización deberían ser claros, precisos y objetivos. La discreción administrativa debería estar delimitada y sujeta a control judicial²⁵⁸

²⁵⁷ Chueca Sancho, Ángel G. y Aguelo Navarro, Pascual. “El derecho de voto de los extranjeros en España en perspectiva europea”, en *Documentos CIDOB*. Serie Migraciones. Nº 19. Barcelona. 2009. p. 32.

²⁵⁸ COM (2003) 336 final.

Específicamente sobre los exámenes de idioma y ciudadanía o integración, se pondera su instauración como forma de incentivar la participación en la vida local y de generar un sentimiento de pertenencia. Difiero al respecto, ya que considero que tales exámenes no contribuyen a involucrar a los inmigrantes en los asuntos de la comunidad, sino que por el contrario se constituyen como un obstáculo adicional en la consecución de la nacionalidad, por la necesidad de prepararse con el fin de superarlos y el consecuente empleo de tiempo y dinero, factores adversos que dificultan el proceso.

Al mismo tiempo, otros países han eliminado o reducido al mínimo esas mismas condiciones, por considerar que son desincentivos para la naturalización, que están al servicio de otros objetivos políticos y que afectan de manera desproporcionada a algunos grupos, como los que tienen menos estudios o un nivel socioeconómico más bajo²⁵⁹

Una opción interesante podría ser ofrecer cursos tanto de integración como de idioma, subvencionados por el Estado, que contaran con horarios flexibles. La asistencia a dichos cursos podría ser considerada suficiente para acreditar los conocimientos exigidos para el proceso de naturalización.

Si ya se han estipulado los exámenes como requisito imprescindible para optar a la nacionalidad, sin contemplar otro tipo de posibilidades, como la oferta de cursos subvencionados a la que hago referencia, sería recomendable que éstos fuesen gratuitos o muy económicos. En aras de disminuir el perjuicio ocasionado por tales pruebas, sería recomendable, a mi modo de ver, que los Estados financiaran cursos preparatorios, en consonancia con las sugerencias de la Comisión, y que facilitaran materiales para la preparación autodidacta del interesado.

²⁵⁹ **Comisión Europea. *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales*. Tercera Edición. Abril de 2010. Luxemburgo: Oficina de publicaciones de la Unión Europea. p. 117.**

CAPÍTULO VIII

POLÍTICA MIGRATORIA EN ESPAÑA: LA INDEFENSIÓN DEL MÁS DÉBIL

The variable permeability of borders culminates in what is perhaps the major contradiction of the contemporary world system, the fact that capital and commodities can now flow much more freely across borders but labour cannot. Indeed the inter-state movement of labour is if anything now more subject to controls, regulations and “barriers”. The tighter control apply to labour where “ownership” remains with the worker or potential worker, whereas the greater freedoms of movement mainly apply to capital and to trade between capitals

-Anderson · O'Dowd · Wilson-

A continuación, analizaré la política migratoria de España, con el objeto de dilucidar los cimientos sobre los que está construida y los lineamientos generales de la misma. En principio, es interesante y pertinente realizar una breve contextualización de los flujos migratorios en España. La dirección de dichos flujos ha cambiado considerablemente en las últimas décadas; de ser un país de emigración ha pasado a ser un entorno de inmigración.

Con casi seis millones de *inmigrados*- personas empadronadas *nacidas en otro país*- y 5,2 millones de *extranjeros*- personas empadronadas con *nacionalidad no española*- a 1 de enero de 2008, España se ha convertido en el décimo país del mundo por número total de inmigrados, revirtiendo una larga tradición histórica que la caracterizaba como país de emigración²⁶⁰

Este cambio radical ha tomado por sorpresa al Estado, que se ha visto enfrentado a niveles de inmigración imprevistos. Como producto de esta nueva tendencia, España ha formulado algunas leyes en materia migratoria, que serán abordadas, a lo largo de estas líneas, de forma sucinta.

La primera, sobre *Derechos y Libertades de los Extranjeros en España*, es promulgada en 1985, pero es hasta 1990 que se establecen las directrices generales de la política migratoria española; es decir, la reflexión acerca de este campo fue posterior a la formulación de la primera Ley de Extranjería. El énfasis de la aproximación migratoria

²⁶⁰ **Pereda, Carlos; Walter, Actis; De Prada, Miguel Ángel.** “Dimensiones de la inmigración en España. Impactos y desafíos”. p. 1-2. www.colectivoioe.org

del Estado español, fue el control y no la gestión de los flujos migratorios de forma amplia y comprehensiva. El control de las entradas y de las fronteras, la expedición de visados y el dominio de los flujos hacían parte de las preocupaciones fundamentales del sistema político.

...Durante la segunda mitad de la década de los 80 y la primera de los 90, el control de las afluencias de inmigrantes y el reforzamiento de las fronteras fueron los grandes, y casi únicos, objetivos de la incipiente política de inmigración, entendida ésta como conjunto de medidas que respondan a unos criterios de reflexión y globalidad en torno al tratamiento de la inmigración y la extranjería²⁶¹

Tal enfoque se enmarca en un contexto europeo de control de la inmigración, en el que el cierre de fronteras y la expulsión de inmigrantes ilegales tienen una gran preponderancia. La firma del Acuerdo Schengen, por parte de España en 1993, repercute considerablemente en el tipo de política migratoria a implementar, en la medida en que España se compromete a velar por el control de las fronteras exteriores de la Unión Europea. Desde una aproximación defensiva hacia la migración, España debe convertirse en gendarme de la frontera sur de tal conglomerado político.

En resumen, el denominado “espíritu de Schengen” consiste en *desconfiar* de los inmigrantes ya asentados y en el *rechazo* de los que intentan llegar; así la inmigración se constituye en “problema” y “amenaza”. Durante este periodo se incorporaron al acuerdo Italia, España y Portugal²⁶²

Posteriormente, se promulga la Ley 4/2000, reformada a finales del mismo año y reemplazada por la Ley 8/2000. La reforma responde a una visión más amplia de la migración, en donde junto al importante factor del control se encuentra la preocupación por la gestión de los flujos, en aras de beneficiar a la sociedad de acogida, básicamente en lo que respecta a la entrada de trabajadores para los sectores de la producción más necesitados de mano de obra. A partir del Consejo Europeo de Tampere, celebrado en 1999, se formula una visión más global de la migración al interior de la Unión Europea, enfoque que España pretende implantar en su aproximación al fenómeno migratorio.

²⁶¹ **Blanco Fernández de Valderrama, Cristina.** “La gestión de los flujos migratorios. Algunas cuestiones previas en torno al caso español”, en *Procesos Migratorios, Economía y Personas*. Almería. Cajamar. 2002. p. 228.

²⁶² **Pereda, Carlos; Walter, Actis; De Prada, Miguel Ángel.** “Política migratoria española en el marco europeo”. 4º Meeting Internazionale di Loreto. Europa: Dialogo tra le culture, una sfida (23-29 Luglio 2001). p. 5.

No basta ya con controlar; se trata de gestionar. Las acciones a promover en este sentido son cinco, y todas ellas clarificadoras: estudio del fenómeno migratorio en España, su evolución y previsiones; determinación del número de inmigrantes que anualmente necesita España, su cualificación y su tipología; ordenación de la llegada de inmigrantes desde los países de origen mediante la firma de convenios que contemplen todos los aspectos del fenómeno migratorio; cooperación al desarrollo de los países de origen y tránsito, y participación de España en el diseño de la política común de inmigración, fronteras y asilo de la Unión Europea²⁶³

Por último, se produce una nueva reforma de la Ley de Extranjería, que entra en vigor en 2009 y que es puesta en práctica a través del RD 557 de 2011, vigente hasta ahora. Dicha Ley introduce cambios en lo concerniente a la reagrupación familiar. Restringe un derecho que había sido concedido previamente a los inmigrantes, reduciendo las posibilidades de reagrupación familiar a los cónyuges, hijos menores de 18 años y ascendientes a su cargo, que sean mayores de 65 años, exponiendo las razones que justifiquen su residencia en España. Por otra parte, aumenta el plazo de internamiento de los inmigrantes irregulares de 40 a 60 días, mientras se gestiona su expulsión de territorio español. Esta última medida se implementa dentro del marco de la Directiva Europea de Retorno, aprobada en Junio de 2008, la cual fija plazos máximos de detención en centros de internamiento, de 6 meses, ampliables a 12 meses adicionales.

Se puede observar, por lo tanto, que la política migratoria de España es reciente, y obedece a un nuevo e imprevisto reto migratorio, que ha cambiado por completo la dirección que habían tenido los flujos migratorios en el pasado. De país de emigración, se ha convertido en país de inmigración. El énfasis de las políticas implementadas ha sido marcadamente defensivo y restrictivo, basado en el control y reforzado por los compromisos adquiridos al interior de la Unión Europea. Sin embargo, a partir del Siglo XXI se han propuesto lineamientos en el campo de las migraciones, que abarcan otro tipo de medidas además de las defensivas, entre las que es posible mencionar la entrada de trabajadores para sectores específicos, a través del establecimiento de convenios bilaterales y la cooperación al desarrollo con los países de origen de la migración.

No obstante, contrario a lo que se podría pensar, las medidas que pretenden abordar el fenómeno migratorio de forma más cabal, no obedecen a un cambio de aproximación

²⁶³ **Blanco Fernández de Valderrama, Cristina.** *Op. Cit.* p. 237.

frente a esta realidad contemporánea, sino que alimentan y fortalecen una visión arraigada, que percibe la inmigración como un elemento negativo que es necesario controlar y administrar de la mejor manera posible. El establecimiento de acuerdos bilaterales en este campo y la cooperación al desarrollo para la mejora del nivel de vida de sociedades marcadamente desiguales, de las que provienen buena parte de los inmigrantes, pretende mantener fuera de los linderos del Estado, a quienes no forman parte de él, a quienes no ostentan el título de ciudadanos. En última instancia, la cooperación y los acuerdos se realizan porque se procura frenar la llegada de personas al territorio español y, en el mejor de los casos, seleccionar previamente a quienes aspiren a entrar en este espacio.

El enfoque continúa siendo constrictivo y cerrado. La reducción del número de personas que ingresan al Estado, es el elemento fundamental de su política migratoria. El cierre hermético de las fronteras, es suavizado únicamente en tiempos de bonanza económica, cuando se plantea la necesidad de importar mano de obra, para lo cual ya se han establecido cauces institucionales de regulación y control.

En el caso de la entrada de trabajadores a territorio español, la aproximación es netamente utilitarista. Se aborda la movilidad de las personas como si se tratase de bienes o servicios, supeditados al vaivén de la economía y de las necesidades del mercado, con exigencia de condiciones laborales difíciles de alcanzar -aún más de mantener-, que conservan una estrecha relación con el permiso de residencia. La residencia se obtiene con contratos laborales de mínimo el periodo total por el que se concede el permiso, es decir, 1 año y además cumpliendo con el salario mínimo interprofesional. Para la renovación de los sucesivos permisos de residencia, por otra parte, una base de estabilidad laboral es exigida, pues la cotización a la seguridad social debe cumplir con un periodo de tiempo establecido por ley. Por consiguiente, la flexibilidad y la creciente pauperización del entorno laboral propiciada por la globalización, aunada a periodos de crisis económica como el actual, suponen un reto enorme al inmigrante y condicionan su permanencia y estabilidad legal.

Particularmente, desde este punto de vista, resulta paradójica la legislación europea sobre la concesión del permiso de residencia (y por consiguiente, como se ha dicho, del «derecho a tener derechos») para los ciudadanos no comunitarios, que -con pocas excepciones- los hace dependientes de una

situación laboral fija y a tiempo indeterminado, que tanto las retóricas dominantes como las políticas concretas económicas y sociales remarcan obsesivamente como de carácter anticuado para los «autóctonos»²⁶⁴

Precisamente ante la crisis económica y el elevado nivel de desempleo, la política del gobierno español optó, en primera instancia, por implementar iniciativas de retorno para inmigrantes desempleados en 2008, creando el programa de abono anticipado de prestación a extranjeros (APRE); reducir derechos a través de la actual Ley de Extranjería y, posteriormente, desde principios de 2012 hasta ahora, suspender los contratos en origen de mano de obra extranjera para trabajar en suelo español, exceptuando las labores agrícolas de carácter temporal.

Cuando el panorama económico empeoró sustancialmente, lo primero que buscó el gobierno fue establecer una escisión entre el nosotros y el ellos, favoreciendo a los nacionales mientras inducía a los inmigrantes a abandonar el país. “En cualquier caso, no debería poner tanto el acento en el «retorno» de los inmigrantes, sino en su integración en tiempos de crisis”²⁶⁵.

Tal política, además de improcedente fue ineficaz. Se había calculado que aproximadamente entre 80.000 y 100.000 inmigrantes podían estar interesados en dicho plan; entre 2009 y 2013, 11.281²⁶⁶ personas se habían acogido a esta medida. La principal razón por la que la política en cuestión, resultó infructuosa, estribó en la exigencia de permanecer fuera de España durante un mínimo de 3 años, renunciando previamente a la residencia legal adquirida.

Como apunta Sami Näir, si se hubiera establecido un criterio flexible que permitiera el retorno a España sin límites de tiempo, concebido como movilidad de carácter circular, posiblemente hubiera despertado mayor interés, pues el estatus legal se adquiere y mantiene con dificultad, no es deleznable el hecho de verse obligado a renunciar a la residencia en España, con la condición de no regresar en un periodo de tiempo definido; y con la promesa, más no garantía, de recuperar, posteriormente, el estatus legal

²⁶⁴ Mezzadra, Sandro. *Op. Cit.* p. 109.

²⁶⁵ Näir, Sami. *La Europa mestiza. Inmigración, ciudadanía, codesarrollo.* *Op. Cit.* p. 607.

²⁶⁶ Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Secretaría General de Inmigración y Emigración. Dirección general de Migraciones. Retorno voluntario ayudas al APRE 2009-2013. Datos actualizados a 22 de Enero de 2014.

perdido. “Para que el retorno pueda ser atractivo, los inmigrantes establecidos legalmente tienen que poder beneficiarse del derecho de libre circulación. Así el regreso se convertiría en un derecho más y no en un castigo debido al desempleo”²⁶⁷.

Prevalece, entonces, la idea de la nación cerrada y excluyente, que nace junto al Estado como entidad política preponderante. El inmigrante, a pesar de desarrollar su vida en el territorio del Estado español, contribuir a su progreso y establecer lazos sociales, culturales, familiares, entre otros, sigue siendo considerado un extraño, un *Otro* del cual es posible prescindir cuando la situación es poco favorable y se cierran filas en torno a los nacionales.

En nuestra opinión, la ley 8/2000, al establecer y reforzar diferentes categorías de ciudadanos a los que les corresponden derechos diferenciados (españoles, europeos comunitarios, residentes de países terceros, inmigrantes irregulares) institucionaliza diversos grados de exclusión entre las personas, vulnerando el principio de igualdad que debe regir la convivencia entre los ciudadanos de un país democrático. Siguiendo la pauta marcada en otros países de la Unión Europea, el Estado español no garantiza los derechos de todas las personas que están bajo la soberanía de su orden constitucional²⁶⁸

Otro factor perjudicial para los inmigrantes, además de su no pertenencia a un Estado particular, es el de los prejuicios que la sociedad receptora evidencia frente a ellos. En el caso español, es la idea de que contribuyen a aumentar los índices de criminalidad, que arrebatan el trabajo a los autóctonos y que su bagaje cultural amenaza la identidad y los valores de los nacionales. Los anteriores elementos están basados en meras intuiciones, que reflejan una vez más la visión que el mismo Estado difunde, la existencia de una separación radical entre los autóctonos y los foráneos, la imposibilidad fáctica de considerar ciudadano a todo aquel que reside en un territorio y respeta sus leyes, sin distinción de procedencia.

En nuestro caso, muchos inmigrantes del Sur han padecido las barreras jurídicas de la política de inmigración española y tienen que enfrentarse a los prejuicios ideológicos de la opinión pública con respecto a las personas de otras etnias, culturas y procedencias; en cuanto trabajadores se ubican mayoritariamente en empleos precarios y marginales, sobre todo en su primera fase de estancia en

²⁶⁷ Näir, Sami. *La Europa mestiza. Inmigración, ciudadanía, codesarrollo*. Op. Cit. 608.

²⁶⁸ Pereda, Carlos; Walter, Actis; De Prada, Miguel Ángel. “Política migratoria española en el marco europeo”. Op. Cit. p. 10.

España; y si a ello unen la condición de mujer añaden todavía otro motivo de probable discriminación²⁶⁹

El Estado, en su calidad de ente político fundamental del sistema internacional, asume la migración como un desafío que lejos de ser enriquecedor, amenaza la paz, la cohesión social y la estabilidad nacionales. El Estado español, fiel a las directrices fundamentales de actuación del Estado, como constructo político de carácter histórico, desarrolla una política migratoria sustentada en conceptos como el control, la frontera, el cierre en torno a un *nosotros* que necesariamente excluye al *Otro*, al diferente.

Para evitar que se conviertan en chivo expiatorio de la crisis, más vale reforzar los programas de ayuda a la integración, luchar contra las percepciones negativas y favorecer el acceso a la ciudadanía común, así como desarrollar programas de formación para que puedan reinsertarse en el tejido productivo, como los demás asalariados. Y más vale, por último, igual que en otros países europeos, castigar las discriminaciones xenófobas en el trabajo y en la vivienda en lugar de consentirlo tácitamente. La crisis debe ser una ocasión para reforzar el Estado de Derecho para todos²⁷⁰

La política migratoria del Estado español se construye fundamentalmente sobre el concepto de control. Si bien España ha intentado concebir una aproximación al fenómeno migratorio menos restrictiva, se encuentra lejos de formular una verdadera gestión de dicha realidad, en donde existan numerosas aristas a considerar, más allá de la importación interesada de mano de obra. Sobre todo, no se vislumbra un cambio radical en la aproximación a los flujos migratorios que deje de lado la idea del riesgo, la amenaza y la contención, para dar paso a la construcción colectiva de una sociedad plural, alimentada por la riqueza que porta la migración con su marcado tinte multicultural.

²⁶⁹ Pereda, Carlos; Walter, Actis; De Prada, Miguel Ángel. “Dimensiones de la inmigración en España. Impactos y desafíos” *Op. Cit.* p. 8.

²⁷⁰ Nair, Sami. *La Europa mestiza. Inmigración, ciudadanía, codesarrollo.* *Op. Cit.* p. 610-611.

**CUARTA PARTE: ANÁLISIS DEL ACCESO A LA NACIONALIDAD Y EL
DERECHO A VOTO EN ESPAÑA, EN PERSPECTIVA COMPARADA, CASOS
DE ESTADOS UNIDOS Y PORTUGAL**

CAPÍTULO IX

ACCESO A LA NACIONALIDAD EN PERSPECTIVA COMPARADA

...Cuando el Estado legisla no está vinculado por directrices o imperativos de Derecho Internacional Público. Límites que, hoy por hoy, no han sido establecidos. Es el Estado quien establece sus propios principios constitucionales en la materia y quien define las condiciones para acceder a la categoría de ciudadano

-Rubio Castro · Moya Escudero-

Este derecho a la membresía implica un derecho a saber por parte del extranjero que busca ser miembro: ¿Cómo pueden cumplirse las condiciones de naturalización? La respuesta a esta pregunta debe estar públicamente a disposición de todos, debe ser transparente en sus formulaciones y no estar sujeta al capricho burocrático. Debe hacer un procedimiento claro, administrado de modo legal, a través del cual puede darse la naturalización y debe haber un derecho de apelación en caso de un resultado negativo, como lo habría en la mayoría de los casos civiles

-Seyla Benhabib-

Teniendo en cuenta, las restricciones que se plantean a los inmigrantes para ejercer todos los derechos políticos incluido el sufragio activo y pasivo en todos los niveles territoriales, considero importante estudiar el proceso de adquisición de la nacionalidad en España, así como adicionar algunos aportes, tomando como referentes a Estados Unidos y Portugal. Ostentar la nacionalidad del Estado receptor es actualmente, la única forma posible, de gozar irrestrictamente de todos los derechos políticos que apareja la ciudadanía.

Tomaré en cuenta las recomendaciones formuladas por la Comisión Europea en esta materia, para evaluar el grado de adecuación de España a las mismas, así como la posibilidad de comparación que facultan los casos de Estados Unidos y Portugal al análisis. La razón para escoger estos dos países, se remite a la relevancia de Estados Unidos como entorno de larga tradición en materia migratoria, y a una política portuguesa en el ámbito migratorio y en lo que se refiere al acceso a la nacionalidad, respaldada a nivel internacional, exaltada como ejemplo a seguir para los países de reciente migración. Se abordará el caso específico de la nacionalidad por residencia,

teniendo en cuenta que es la forma de acceso a la nacionalidad a la que pueden optar los inmigrantes estables de las sociedades de recepción, por su condición de vecinos; es decir, por el criterio de suelo. Con base en lo anterior, realizaré un diagnóstico del estado actual de la cuestión y mencionaré las falencias, que presenta el sistema actual de acceso a la nacionalidad en España, al igual que las modificaciones a realizar que podrían mejorar su funcionamiento.

9.1 Tiempo de espera para la obtención de la nacionalidad

En lo que respecta al tiempo que toma el proceso de nacionalidad desde su solicitud hasta la concesión, es destacable el hecho de que no existe un parámetro establecido sino que puede llegar a oscilar entre dos y cuatro años, así como el incumplimiento sistemático del tiempo máximo establecido por ley, que establece el límite de un año para emitir una resolución.

Despite the legal binding responsibility of the administration to solve the naturalisation procedure in one year (once the file has reached the central services of the Ministry) at this moment the average delay for a decision to be made is estimated to be at least 2 years²⁷¹

A pesar de la implementación de iniciativas de agilización del proceso de naturalización, como los Planes Intensivos de Nacionalidad de 2012 y 2015, los plazos siguen siendo impredecibles y los referentes inexistentes, ya que la resolución de los procesos no respeta el orden cronológico, puesto que al tiempo que se da respuesta a solicitudes presentadas en los últimos años, hay procesos iniciados con anterioridad a éstos, incluso de 2010 y 2011 que en la actualidad no han sido resueltos. “Spain even scores below unreformed countries like IT because of Spain’s potentially time-consuming and discretionary procedures”²⁷².

Los notables retrasos en el procedimiento generan preguntas sobre la capacidad administrativa de las autoridades y la prioridad política que da el gobierno a la cuestión. Los tiempos de espera pueden prolongarse varios años debido a los procedimientos burocráticos (coordinación entre diferentes organismos),

²⁷¹ **Moreno Fuentes, Francisco Javier y Martín Pérez, Alberto.** *EUDO Citizenship Observatory. Naturalisation Procedures for Immigrants Spain.* European University Institute. Badia Fiesolana. 2013. p. 1.

²⁷² **Huddleston, Thomas et al.** *Migrant Integration Policy Index.* Bruselas. Migration Policy Group y British Council. 2011. p. 187.

retrasos en la tramitación de las solicitudes, dotación de personal insuficiente en las oficinas y ausencia de límites temporales legales²⁷³

En el caso de Estados Unidos el tiempo de espera se considera también un defecto y los retrasos en el análisis de los casos, producto de la acumulación de expedientes y el reducido número de funcionarios encargados del asunto, contribuyen a que el plazo pueda llegar incluso a triplicar el tiempo de espera habitual de entre 5 y 7 meses, alcanzando aproximadamente los 18 meses.

Precisamente en el 2008 se presentó esta situación motivada por el aumento exponencial en las tasas de naturalización, que generó un número de expedientes considerablemente mayor al habitual, y ocasionó un retraso en el análisis de los casos que tardaría 3 años en ser subsanado. Esta es, justamente, una de las mayores críticas que se realiza al proceso de naturalización, ya que además de los retrasos no existe un límite de tiempo establecido por ley para resolver la solicitud²⁷⁴. Otro factor que genera dilaciones considerables en el proceso es el de los chequeos de antecedentes penales realizados por el FBI; en ocasiones, toman demasiado tiempo, para perjuicio del interesado.

The delay may come in the FBI name check process when the FBI checks applicant's names against those in its international database of wanted criminals or terrorists. If an applicant's name is the same or similar to a name in the database, this is called a "hit". Applicants with common name often have many hits in the database. In these cases, the FBI must investigate further to ensure that that applicant is not the same person as on the FBI's list. This investigation may require, retrieving and reviewing older, paper records from hundreds of locations. This process can take several months or years²⁷⁵

Por el contrario, en Portugal, como consecuencia de la reforma sobre nacionalidad aprobada en el año 2006, el tiempo de espera desde la solicitud hasta la resolución se ha reducido considerablemente. Mientras antes de la reforma era de aproximadamente 2 años, en la actualidad es de 6 meses para adultos, 4 para jóvenes entre 16 y 18 años y 3 para menores de 16 años.

²⁷³ Dag Tjaden, Jasper; Sánchez-Montijano, Elena (ed.) *El acceso a la ciudadanía y sus efectos sobre la integración de inmigrantes. Manual para España*. Migration Policy Group. CIDOB. 2012. p. 18.

²⁷⁴ V.V.A.A. *Migrant Integration Policy Index USA*. Barcelona/Bruselas. CIDOB y MPG. 2015. p. 26.

²⁷⁵ Catholic Legal Immigration Network. "Barriers and Challenges Posed by USCIS", en *A More Perfect Union: A National Citizenship Plan*. Washington, D.C. 2007. p. 42.

9.2 Examen cívico y de idioma

Otra de las preocupaciones de la Comisión es la relacionada con la discrecionalidad en la concesión de la nacionalidad. Que existan unos parámetros claros y transparentes, no susceptibles al arbitrio de los funcionarios, para garantizar unos mínimos admisibles en un proceso tan serio como este. **“El procedimiento de naturalización en España está entre los más arbitrarios de los países de la UE de los 15.** Esto se debe sobre todo a los aspectos discrecionales en la evaluación de los conocimientos del idioma y civismo mediante entrevistas. No hay condiciones ni directrices claras para este requisito”²⁷⁶. En este sentido, se pondera la existencia de exámenes de integración y de idiomas que sean homologables y que dejen menos margen al criterio subjetivo durante una entrevista personal.

En cuanto a Estados Unidos se llevan a cabo dos tipos de evaluaciones para conceder la nacionalidad, un examen de conocimientos cívicos y otro de idioma. El primero consta de 10 preguntas, de las que es necesario responder 6 correctamente para aprobar; el segundo se realiza con el objeto de comprobar que se tienen conocimientos suficientes de inglés (Ver Anexo denominado Scoring Guidelines for the U.S. Naturalization Test).

Para el test de conocimientos cívicos, se facilita un cuestionario de 100 preguntas a las que el interesado tiene acceso, y que puede estudiar previamente a la entrevista con el funcionario que realiza las preguntas respectivas. El examen cívico incluye tres componentes principales: gobierno estadounidense, conocimientos cívicos integrados e historia de Estados Unidos. El primero se subdivide en principios de la democracia norteamericana, sistema de gobierno, derechos y responsabilidades; el segundo en geografía, símbolos, fiestas nacionales; el tercero en periodo colonial e independencia, el siglo XIX, historia reciente de Estados Unidos e información histórica relevante (Ver Anexo titulado Components of the Naturalization Test: Civics Test).

According to the law, applicants must demonstrate: “An understanding of the English language, including an ability to read, write and speak...simple words and phrases...in ordinary usage of the English language....” (...) “A knowledge

²⁷⁶ Dag Tjaden, Jasper; Sánchez-Montijano, Elena (ed.) *Op. Cit.* p. 16.

and understanding of the fundamentals of the history, and of the principles and form of government, of the United States....”²⁷⁷

Existe suficiente material disponible en las páginas web oficiales para poder preparar adecuadamente el examen. Un compendio de 100 preguntas y respuestas sobre historia y gobierno, un manual denominado *Learn About the United States: Quick Civic Lessons*, “flash cards”, vocabulario tanto para la parte escrita como oral, ejercicios prácticos de escucha para el día de la entrevista, trípticos informativos, dos videos, uno sobre la información esencial para acceder a la nacionalidad y otro que consiste en un simulacro de entrevista, incluidos los exámenes de inglés y cívico, que se llevan a cabo durante la misma. También se realizan periódicamente sesiones informativas en distintos Estados, a lo largo del año.

En cuanto al examen de inglés no corresponde a una prueba estandarizada ni de conocimiento del inglés como idioma extranjero, sino que consiste en certificar que el interesado se pueda desenvolver en situaciones de la vida cotidiana a través del uso de palabras y frases sencillas. Este grado de conocimiento es constatado por el funcionario durante la entrevista, los componentes de lectura y escritura son evaluados a través de una frase que formula el entrevistador, de tres posibles y pronunciadas en voz alta para que el solicitante las redacte; si incurre en algún error, tendrá dos oportunidades más para escribir adecuadamente las frases que lea el funcionario.

Con relación a la lectura, el procedimiento es similar; se señala al solicitante una frase que debe pronunciar en voz alta, si lo hace correctamente pasará dicho componente del test, en caso contrario tendrá dos oportunidades más para efectuarlo adecuadamente. Es relevante apuntar que la prueba de inglés en sus apartados de lecto-escritura, gira en torno a los conocimientos de historia y gobierno de Estados Unidos (Ver Anexo denominado Components of the Naturalization Test: English Test). Por otra parte, el interesado tiene la posibilidad de presentar una segunda vez tanto el examen cívico como el de idioma.

El examen actual de naturalización modificó el que venía realizándose desde 1986. La razón principal para el cambio fue que se consideraba que el cuestionario en vigor,

²⁷⁷ U.S. Department of Homeland Security. U.S. Citizenship and Immigration Services. *A guide to naturalization*. 2011. p. 26.

concedía demasiada importancia a la memorización de datos y no a los conceptos esenciales de la participación política, en el sistema político democrático norteamericano.

The U.S. Commission on Immigration Reform, as mandated by the Immigration Act of 1990 produced a report about immigration and citizenship in 1997 entitled, *Becoming an American: Immigration and Immigrant Policy*. In its report, the commission criticised the citizenship test for not adequately assessing whether applicants have a “meaningful knowledge” of U.S. history and civics and an ability to communicate in English. The commission noted that the civics test “relies on memorization of discrete facts rather than on substantive understanding of the basic concepts of civic participation”²⁷⁸

La reforma del mismo fue producto de un largo proceso de análisis y pruebas piloto que contaron con la opinión de múltiples actores, entre éstos, organizaciones de la sociedad civil y especialistas provenientes de distintas universidades. El tiempo total necesario para poner en marcha el examen, de forma oficial, fue de 7 años. “(...) INS launched a test redesign Project in 2000 and a program pilot in 2005. The redesign project involved input from a comprehensive list of experts and interested parties”²⁷⁹.

USCIS complemented the pilot program with a secondary study in which it tested the exam questions on English learners in sixty-four adult education sites. Then, in finalizing the new test questions, USCIS discarded and reworded items that were confusing or not at the appropriate language level²⁸⁰

Actualmente, existen exenciones del examen de idioma para personas mayores de 50 años que hayan sido residentes permanentes durante un periodo total de al menos 20 años; que siendo mayores de 55, hayan vivido en el país como residentes permanentes por un periodo mínimo de 15 años; o que sean mayores de 65 años, y hayan completado un periodo total mínimo de 20 años, con el estatus de residente permanente. En los dos primeros casos, el test cívico se podrá realizar en el idioma que elija el solicitante y en el último, además de esta facilidad, se les aplicará un examen adaptado de un total de 100 preguntas posibles, de las que se han preseleccionado algunas a las que se puede acceder por internet y que están claramente señaladas.

²⁷⁸ Catholic Legal Immigration Network. *Op. Cit.* p. 52.

²⁷⁹ Wonjung Park, Julian. “A more meaningful citizenship test-unmasking the construction of a universalist, principle-based citizenship ideology”, en *California Law Review*. Vol. 96. 2008. p. 1006.

²⁸⁰ *Ibid.* pp. 1006-1007.

En caso de tener una discapacidad física o mental severa que impida superar los exámenes cívico y de inglés, el interesado podrá ser eximido de tales requisitos. A pesar de que la ley contempla las excepciones mencionadas, existen dificultades en la práctica para que éstas sean concedidas, así como para proveer condiciones adecuadas para las personas con algún tipo de discapacidad, tanto el día de la entrevista como en la ceremonia de naturalización.

Con respecto a las exenciones, los requisitos para probar la discapacidad son exigentes y en ocasiones los médicos no proporcionan la información que el gobierno considera relevante, obligando al interesado a acudir en varias oportunidades a la consulta, así como a incurrir en elevados gastos. Por otra parte, existe prevención acerca de posibles fraudes para la concesión de las exenciones y debido a sospechas con relación a estos ilícitos, se ha llegado a detener indefinidamente el proceso de nacionalidad de los interesados.

Con relación a la adaptación del personal de inmigración, así como de las instalaciones para facilitar el acceso a las personas con alguna discapacidad, existen numerosas falencias, representadas en ausencia de lineamientos generales que se apliquen a todas las oficinas involucradas, además de retrasos en el proceso de naturalización para las personas que requieren el desplazamiento del personal respectivo a su residencia, por problemas de movilidad, debido a que la entidad encargada de los servicios de ciudadanía e inmigración en Estados Unidos, United States Citizenship and Immigration Services (USCIS) tiene un déficit de empleados para llevar a cabo esta labor. “Example of reasonable accommodations include a sign language interpreter for a deaf person, an oral test for a blind person, a home interview for a person who is bedridden and a wheelchair accessible interview site”²⁸¹.

En cuanto al contenido de los exámenes la legislación norteamericana considera la posibilidad de particularizar los casos en cuanto a la dificultad de los mismos, teniendo en cuenta las circunstancias personales de los inmigrantes. Aún así, en la práctica no se cumple con esta disposición, pues se carece de parámetros generales a aplicar de manera

²⁸¹ Catholic Legal Immigration Network. *Op. Cit.* p. 43.

uniforme en todas las oficinas y, por lo tanto, se formulan preguntas extraídas al azar por un programa informático.

USCIS officers must take the applicant's background into consideration, including age, education, length of residence in the United States, opportunities and efforts made to prepare for the test, and any other relevant factors. For example, if the applicant is elderly, has only a few years of education in his or her native country, and has faithfully taken citizenship classes for a year, the officer should use his or her discretion to adjust the difficulty of the test for that applicant and perhaps ask easier questions²⁸²

En el pasado USCIS ha subvencionado a ONG's con el fin de que impartieran cursos gratis, tanto de inglés como del componente cívico. Sin embargo, actualmente, debido a recortes presupuestarios, no existen tales facilidades proporcionadas por el gobierno. Se facilita únicamente un listado de vocabulario para los componentes de lectura y escritura de la prueba de idiomas, disponible en Internet, y referencias a algunas páginas web, que pueden proporcionar información sobre los lugares más cercanos a la residencia habitual del interesado, para acudir a clases de lengua inglesa.

De hecho, una de las críticas que se formulan al proceso de naturalización norteamericano, consiste en la oferta inexistente de cursos que faciliten el aprendizaje del inglés, financiados directamente por el Estado. Hoy en día, la alternativa a la que pueden recurrir los inmigrantes es la de las ONG's, asociaciones o fundaciones que trabajen sobre inmigración y ofrezcan este tipo de cursos bien sea de forma gratuita o con un precio determinado.

En Portugal no se exige superar un examen de conocimientos cívicos, pero sí de idioma. El gobierno ofrece cursos de portugués de forma gratuita. El solicitante tiene varias alternativas para probar que sus conocimientos de portugués son suficientes: presentar un certificado de haber completado un ciclo de formación académica en dicho idioma, un certificado de conocimientos del portugués como lengua extranjera o presentar el test que ha diseñado el Estado con un costo de 15€ en el país o 20€ en el exterior. Sin embargo, desde 2010 se ha suspendido la posibilidad de presentar dicho examen. A los menores de 10 años y adultos mayores de 60 no se les exige de presentar el test de idioma, únicamente se considera la posibilidad de diseñar uno adaptado o

²⁸² *Ibíd.* p. 44.

modificado. Un punto en contra, es el de las fechas disponibles para presentar el examen, ya que no se considera que se establezcan con suficiente frecuencia²⁸³.

9.3 Grado de discrecionalidad en la concesión de la nacionalidad española

Retomando el caso español, la comparecencia ante el juez, que se ha realizado hasta ahora con el fin de comprobar el grado de integración del interesado en la sociedad española, ha demostrado ser subjetiva y por consiguiente, discrecional. Ha comprendido desde sencillas preguntas acerca de sus actividades en territorio español, a interpelaciones sobre actualidad e historia de España, o incluso llegar al punto de presentar un cuestionario bien sea oral o escrito sobre asuntos tan dispares como los platos típicos del país, el nombre de altos cargos públicos o el de deportistas destacados.

In addition, one needs to take into account that the judges in charge of the several Civil Registries (49 in Spain, one in each of the main provinces plus a Central Registry in Madrid) as well as consular and diplomatic offices abroad, all apply nationality legislation, so there is quite a large space for discretion and diverging interpretations²⁸⁴

El criterio establecido para determinar el grado de integración ha sido, pues, variable e indefinido y ha dependido del lugar de residencia del inmigrante. Lo anterior, ha evidenciado la necesidad de establecer parámetros claros y concisos, independientemente del Registro Civil al que se presente el interesado.

Al encargado de instruir el expediente le corresponde oír personalmente al peticionario sin que se le hayan dado pautas para decidir cuándo se considera, o no, integrado suficientemente. En principio, al encargado del Registro Civil del domicilio se le asigna la misión de comprobar el grado de adaptación al estilo de vida español y el suficiente conocimiento del idioma. Pero ¿cuáles son los parámetros que permiten comprobar la necesaria adaptación? La tarea sin duda, es difícil para la autoridad competente. Y la denegación por este motivo podrá ser en muchas ocasiones recurrida²⁸⁵

El actual gobierno ha decidido realizar modificaciones sustanciales en esta materia, que entraron en vigor el 15 de Octubre de 2015. Consisten en la obligatoriedad de presentar

²⁸³ Healy, Claire. *EUDO Citizenship Observatory. Naturalisation Procedures for Immigrants. Portugal*. European University Institute. Badia Fiesolana. 2013. p. 5.

²⁸⁴ V.V.A.A. *EUDO Citizenship Observatory. Country Report. Spain*. European University Institute. Badia Fiesolana. 2012. p. 26.

²⁸⁵ Rubio Castro, Ana, Moya Escudero, Mercedes. “Nacionalidad y ciudadanía una relación a debate”, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*. Nº 37. 2003. p. 143.

un examen de idioma, realizado por el Instituto Cervantes y una prueba de integración que sea igual en todo el territorio del Estado.

Tomando en consideración el sistema que se había estado desarrollando hasta la implementación de la reforma, que dejaba un amplio margen a la discrecionalidad y no era único en el ámbito nacional, la decisión de establecer un solo criterio de integración, basado en dos exámenes, en principio, favorece la equidad en el acceso a la nacionalidad; sin embargo, es necesario exponer las falencias de este nuevo proceso.

Introduce un factor monetario a la hora de presentar tales pruebas y por esta razón se constituye en elemento disuasorio para solicitar la nacionalidad; requiere tiempo de estudio y una inversión económica que puede dificultar enormemente el acceso, a todos los inmigrantes que cumplan con los requisitos legales para naturalizarse.

Sería deseable que el gobierno subvencionara cursos preparatorios para los dos exámenes, facilitando así la presentación de los mismos, sin coste alguno para los interesados, o en su defecto, con un precio simbólico, en concordancia con las recomendaciones de la Comisión Europea. De esta forma, se podría reducir la discrecionalidad en el proceso, sin dificultar el acceso a la nacionalidad por razones económicas.

El borrador presentado por el gobierno, sobre el reglamento que modifica el acceso a la nacionalidad española, fue estudiado por el Consejo Superior del Poder Judicial (CGPJ) que señaló falencias sustanciales en el mismo, como la poca concreción acerca del contenido de los exámenes tanto el de integración como el de idioma. Si el objetivo de dichos tests es el de unificar criterios y establecer parámetros claros, en aras de determinar el grado de integración del inmigrante que desea acceder a la nacionalidad, es imprescindible, como lo señala el CGPJ, que se precisen y definan clara y explícitamente los temas sobre los que versará el examen de integración y el contenido de la prueba de idioma.

No se debe pedir un nivel excesivamente alto del mismo, sino un conocimiento básico que posibilite la interacción diaria en la sociedad receptora, evitando que éste se

constituya en un obstáculo insuperable para la naturalización. Teniendo en cuenta las sugerencias de la Comisión, los exámenes no deben ser excesivamente difíciles.

9.4 Transparencia del proceso de naturalización

Informar a los solicitantes sobre el proceso, es también otra sugerencia de la Comisión, que busca profundizar en la transparencia y el buen quehacer de las instituciones públicas. En este aspecto, España tiene por delante la posibilidad de un amplio margen de mejora, pues una vez entregada la documentación, es necesario contar con un Número de Expediente para poder indagar sobre el progreso de la solicitud, bien sea por vía telefónica o través de la página web del Ministerio de Justicia, asignación que hasta la introducción de los exámenes de naturalización, tomaba entre 6 y 12 meses aproximadamente, tiempo durante el cual, el interesado no accedía a ninguna clase de datos relacionados.

Una vez se contaba con dicho número, la página web aportaba escasa información sobre el proceso; de igual forma, la vía telefónica ofrecía información similar o más deficitaria aún, adoleciendo de datos adicionales, con relación a los obtenidos en internet, que pudieran ofrecer pesquisas que dilucidaran significativamente sobre el tiempo de espera aproximado, para conocer la resolución.

Actualmente, la implementación de la reforma sobre nacionalidad, además de establecer los exámenes, ha determinado que el proceso de solicitud se llevará a cabo de forma telemática, con el objeto de agilizar los trámites. Será necesario esperar un tiempo prudencial desde la puesta en marcha de la medida, para poder determinar, si en efecto, la vía telemática, contribuye a disminuir el tiempo total de gestión de la nacionalidad española.

En Estados Unidos también se presentan falencias en este aspecto. El acceso a la información sobre el estado del proceso es difícil. Tanto por vía telefónica como a través de Internet, no se facilitan datos precisos sobre la solicitud y el tiempo de espera restante. Por el contrario, tanto el contestador automático, como el funcionario o la página habilitada proporcionan un dato arrojado por un programa informático que no

suele ser preciso, sino que ofrece rangos de tiempo excesivos que no se ajustan a cada caso particular.

Often, applicants have no knowledge of the status of their cases, receive no response to their letters, cannot reach information line staff with knowledge of their cases, and receive unhelpful, even hostile responses from clerks at USCIS service desks²⁸⁶

En Portugal, los usuarios avalan la labor de las oficinas de información habilitadas tanto para información sobre extranjería como acerca de nacionalidad y destacan la amabilidad en el trato, así como la calidad y claridad de la información recibida. De igual forma, el servicio telefónico de atención es ponderado por los inmigrantes²⁸⁷.

Several NGO's have been tasked to provide information, check applications and even to lodge the application on behalf of the applicant. In addition any queries can be addressed to the over 30 Nationality Desks across the country at different branches of the Central Registry Office or by calling a helpline of the government's High Commission for Immigration. Official web sites provide easy-to-understand information on the procedure and all requirements²⁸⁸

9.5 Tasas para la concesión de la nacionalidad

En el Manual de 2010, la Comisión ponderaba como buena práctica el hecho de que España no cobrara por solicitar la nacionalidad. Desafortunadamente, tal aspecto positivo dejará de tener vigencia desde 2015, ya que se plantea establecer una tasa de 75€ para poder dar curso al procedimiento²⁸⁹.

En Estados Unidos las tasas para el proceso de naturalización son considerables, uno de los defectos más acuciantes del acceso a la nacionalidad en dicho país. El costo total asciende a 680 dólares, de los cuales 595 corresponden a la solicitud y los restantes 85 a

²⁸⁶ Catholic Legal Immigration Network. *Op Cit.* p. 40.

²⁸⁷ Abranches, Maria. *Evaluation for the National Immigrant Support Services in Portugal*. International Organization for Migration. Lisboa. 2009. p. 38.

²⁸⁸ Dag Tjaden, Jasper (ed.) *Access to citizenship and its impact on immigrant integration. Handbook for Portugal*. Migration Policy Group y Universidad de Lisboa. 2010. p. 15.

²⁸⁹ V.V.A.A. *EUDO Citizenship Observatory. Country Report on Citizenship Law: Spain*. European University Institute. Badia Fiesolana. 2015. p. 38.

la toma de huellas de forma biométrica. En cuanto a Portugal, las tasas son también elevadas aunque inferiores a las norteamericanas, 250€²⁹⁰.

9.6 Posibilidad de recurrir una resolución negativa

En contraste con lo anterior, y acorde con los lineamientos establecidos por la Comisión, el hecho de que la denegación de la nacionalidad pueda ser recurrida tanto por la vía administrativa como por la judicial, se presenta como un aspecto positivo del actual sistema de naturalización español. “Therefore, the resolution is reasoned in case of rejection, and it implies a right to appeal before two instances: administrative (the DGRN itself), and jurisdictional (The National and Supreme Courts)”²⁹¹. No obstante, desde 2012, el costo actual de dicho proceso es de 300€ y el rango de tiempo aproximado para conocer la resolución sobre el recurso es de 1 a 2 años.

España tiene una de las puntuaciones más altas en cuanto al peso de la revisión judicial del procedimiento, muy por encima de la media de la EU de los 15. Los inmigrantes tienen derecho a presentar un recurso ante la máxima instancia judicial del país si se rechaza su petición de naturalización. La autoridad tiene que dar explicaciones claras de los motivos que han provocado la decisión. La evaluación discrecional del nivel de integración también se puede recurrir, lo que puede llevar a una revisión de las decisiones negativas²⁹².

En Portugal, en caso de resolución negativa, el gobierno está obligado a informar sobre las razones de la denegación; además, el interesado cuenta con la posibilidad de recurrir la decisión ante las cortes administrativas. “The procedures respect the principles of due process, as the applicant has the right to respond to negative decisions that might affect him or her. All the principles of the Portuguese administrative procedures code are in force”²⁹³.

En el caso norteamericano, el interesado también tiene la opción de recurrir. Una vez denegada la solicitud puede acudir a una audiencia con un funcionario de inmigración para exponer sus argumentos en contra de la decisión tomada. Sin embargo, el costo es elevado, 265 dólares, y el tiempo de espera para tal entrevista puede tomar varios

²⁹⁰ V.V.A.A. *Migrant Integration Policy Index Portugal*. Barcelona/Bruselas. CIDOB y MPG. 2015. p. 32.

²⁹¹ Moreno Fuentes, Francisco Javier y Martín Pérez, Alberto. *Op. Cit.* p. 8.

²⁹² Dag Tjaden, Jasper; Sánchez-Montijano, Elena (ed.) *Op. Cit.* p. 17.

²⁹³ Piçarra, Nuno y Gil, Ana Rita. *EUDO Citizenship Observatory. Country Report. Portugal*. European University Institute. Badia Fiesolana. 2012. p. 33.

meses. Si aún así se mantiene la decisión, el interesado puede optar por recurrir ante una corte de distrito.

9.7 Doble nacionalidad

En lo concerniente a la doble nacionalidad, realidad por la que se debe propender en el seno de la Unión Europea según los criterios de sus instituciones, España tiene un largo camino por recorrer, puesto que dicha posibilidad está abierta únicamente para los nacionales de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial y Portugal. Para efectos de la doble nacionalidad se considera iberoamericano a Puerto Rico y se excluye de este colectivo a Haití, Guyana, Trinidad y Tobago y Jamaica. Además, se han firmado convenios de doble nacionalidad con los siguientes países: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú, Paraguay y República Dominicana.

Sin embargo, en la práctica existen casos de ciudadanos de países que no permiten la renuncia a la nacionalidad y, por consiguiente, aunque se hayan comprometido a renunciar a su nacionalidad primigenia para ostentar la española, no están en capacidad de hacerlo. Se dan, entonces, casos de doble nacionalidad por imposibilidad de renuncia a la que se tenía previamente a la naturalización. De igual forma, aunque se requiere la renuncia a la nacionalidad originaria para obtener la española, una vez concedida no se exigen pruebas de dicha renuncia. “Among the EU-15, only six still require renunciation of previous citizenship. Spain, however does not require proof of the actual loss of previous citizenship although the law mandates it”²⁹⁴.

En Portugal, la doble nacionalidad es una realidad hoy en día. “Multiple nationality is permitted under the new law, as under the previous one and, as in other European states with similar provisions, only Portuguese nationality is taken into account in relation to Portuguese law”²⁹⁵. El caso de Estados Unidos es particular pues aunque la legislación no contempla explícitamente la doble nacionalidad, en la práctica existe tolerancia al respecto.

²⁹⁴ Faist, Thomas y Gerdes, Jürgen. *Op. Cit.* p. 6.

²⁹⁵ Healy, Claire. *Portuguese Citizenship: The New Nationality Law of 2006*. Lisboa. ACIDI. 2011. p. 19.

Immigrants in Canada are more inclined to become naturalized than are those in the United States. One of the reasons is simple: The United States demands a renunciation of prior citizenship during the naturalization procedure. Though immigrants tend to know that the United States will not take action against those holding another citizenship, the renunciation requirement implies that the country will not tolerate dual citizenship. This approach contrasts with Canada, where dual citizenship is valorized in official government statements²⁹⁶

En principio, al momento de realizar el juramento de adhesión, se renuncia a ser leal a otro Estado. Sin embargo, la renuncia a la nacionalidad anterior no constituye una necesidad imperiosa, a menos que el Estado pretenda confirmar dicha circunstancia, hecho que no se suele presentar.

9.8 Promoción oficial de la naturalización

La Comisión también considera relevante difundir e incentivar la adquisición de la nacionalidad, realizar campañas informativas que acerquen este proceso a los inmigrantes y les permita conocer los datos generales acerca de dicho procedimiento. En el caso de España, este tipo de iniciativas son inexistentes; no se promueve públicamente el proceso de naturalización como algo deseable, tanto para el inmigrante como para el país, ni se concibe como herramienta de su inclusión e integración en la sociedad receptora. “La falta de información y promoción supone un obstáculo para muchos. El número de solicitudes podría seguir siendo reducido simplemente porque los inmigrantes no conocen las posibilidades y ventajas”²⁹⁷.

En cuanto a Portugal si bien no existen campañas de difusión e incentivo para acceder a la nacionalidad, se cuenta con suficientes canales gubernamentales para conocer la información básica sobre el tema. En un principio, con posterioridad a la reforma de 2006, se estableció una oficina que asesoraba específicamente en materia de naturalización, pero se constituyó en una iniciativa *ad hoc*, ya que se cerró en 2008. Sin embargo, actualmente hay oficinas de bienvenida y asesoría, tanto en Lisboa como en Porto, que aunque no proporcionan el apoyo especializado de antaño, ofrecen la información esencial acerca del proceso e indican al interesado a qué instancias debe remitirse para dar curso a su solicitud.

²⁹⁶ Faist, Thomas y Gerdes, Jürgen. *Op. Cit.* p. 9.

²⁹⁷ Dag Tjaden, Jasper; Sánchez-Montijano, Elena (ed.) *Op. Cit.* p. 18.

Los Centros Nacionales de Apoyo a los Inmigrantes (CNAI) en Portugal presentan servicios integrales que evolucionan constantemente en respuesta a los cambios políticos y las necesidades de una población inmigrante cada vez más asentada en el país y de sus ciudadanos²⁹⁸

En Estados Unidos la difusión de la información y el grado de promoción para incentivar el acceso a la nacionalidad son óptimos, siendo éstos algunos de los elementos más destacables de su política en materia de naturalización. USCIS ha realizado acuerdos con ONG's para llevar a cabo campañas de promoción para la naturalización. De igual forma, proporciona información clara y detallada sobre los requisitos para realizar la solicitud y el procedimiento a seguir, e indica las fechas y lugares en donde se efectuarán sesiones informativas para las personas interesadas. En 2011 se realizó una campaña nacional de promoción, explicando el proceso y beneficios de la naturalización, especialmente en los Estados donde se concentra un mayor porcentaje de población inmigrante.

9.9 Coherencia entre leyes migratorias y de naturalización

Por otra parte, la Ley de Extranjería y el Código Civil que regula la nacionalidad funcionan de forma totalmente independiente, aunque dichas regulaciones no se imbrican ni coordinan, el inmigrante se ve compelido a cumplir sus estipulaciones y a mantener un estatus legal ininterrumpido con el fin de acceder a la nacionalidad.

La naturalización no se considera parte del proceso de integración en la sociedad española, por tanto no existen iniciativas para fomentarla. Las leyes sobre inmigración y naturalización funcionan por separado. No obstante, como se señaló en las mesas redondas, la legislación sobre inmigración es sumamente relevante por cuanto la residencia legal es condición indispensable para acceder a la aplicación del Código Civil²⁹⁹

Tal afirmación está más vigente que nunca, porque la reforma del acceso a la nacionalidad que entró en vigor en 2015, sumará a los requisitos de obtención, el hecho de ostentar la condición de residente legal en territorio español, incluso después de la concesión de la nacionalidad, durante el periodo de tiempo entre la resolución y la inscripción de nacimiento como ciudadano español. Es decir, que es posible ver

²⁹⁸ Comisión Europea. *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales*. p. 122.

²⁹⁹ Dag Tjaden, Jasper; Sánchez-Montijano, Elena (ed.) *Op. Cit.* p. 14.

obstruido el proceso en su etapa final, aún habiéndose pronunciado el Estado a favor de la concesión.

En Portugal existen también disparidades entre la ley de inmigración y la de acceso a la nacionalidad, prueba de ello es el hecho de que se exija para poder gozar del estatus de residente permanente, no haber cometido crímenes que conlleven más de 1 año de prisión en los últimos 5 años; mientras, para solicitar la nacionalidad, el interesado no debe haber estado en prisión por un periodo superior a 3 años³⁰⁰.

En el caso norteamericano se exige un tiempo mínimo de 5 años como residente permanente para optar a la nacionalidad; que no es excesivo, teniendo en cuenta los estándares internacionales; no obstante, es un peldaño difícil de alcanzar, pues la condición de residente permanente se logra principalmente por la vía laboral y genera una gran dependencia del inmigrante frente al empleador, quien debe respaldar su solicitud para disfrutar de dicha condición.

In the United States lawful permanent residence is the rule for a few and an exception for the rest. Currently temporary workers have virtually no independent way to petition to legally settling in the country, except through the limited family reunification and permanent work immigration processes³⁰¹

Si se desea obtener la residencia permanente, la otra vía es la familiar pero ésta es excesivamente lenta y puede llegar a tardar, según la nacionalidad del solicitante. Los retrasos en el trámite y las cuotas anuales establecidas, suelen ocasionar periodos de espera de entre 10 y 20 años aproximadamente.

9.10 Naturalización de personas nacidas en el territorio

Otro de los aspectos en el que insiste la Comisión, es el de otorgar la nacionalidad a los niños nacidos en el territorio del Estado en cuestión. De tal forma evitarían restricciones en su desarrollo en la sociedad receptora, por no ostentar la condición de nacionales. El objetivo principal, es no crear desventajas en el infante en plena etapa de desarrollo. Es un punto a considerar en el caso español, pues la legislación actual no

³⁰⁰ Piçarra, Nuno y Gil, Ana Rita. *Op. Cit.* p. 33.

³⁰¹ V.V.A.A. *Migrant Integration Policy Index, Paving the Way for Integration: Pathways to Citizenship in France and the United States*. The Immigration Policy Center, MPG, France terre d'asile. 2013. p. 17.

reconoce el *ius soli* a todos los niños nacidos en su territorio; si son hijos de ciudadanos extranjeros, es necesario que el país de origen de los padres no atribuya automáticamente la nacionalidad al menor, en caso contrario la alternativa es la de esperar un año para poder realizar la solicitud de acceso a la misma. Introduce, por consiguiente, elementos de *ius soli* aunque no de forma automática.

En Estados Unidos el *ius soli* tiene una relevancia notoria puesto que todo niño nacido en su territorio accede automáticamente a la nacionalidad norteamericana, independientemente del estatus migratorio de los progenitores. En cuanto a Portugal, la reforma de 2006 generó un mayor equilibrio entre la vía del *ius sanguinis* y la del *ius soli*, debido a que se introdujeron medidas que facilitarían la obtención de la nacionalidad portuguesa, teniendo en cuenta este último criterio.

Por ejemplo, en la actualidad, los hijos de padres extranjeros que nazcan en territorio portugués serán nacionales, si al menos uno de sus progenitores reúne un periodo previo de residencia legal de por lo menos 5 años, no está al servicio de otro Estado en territorio portugués y el menor declara su deseo de ser ciudadano portugués.

En caso de haber nacido en Portugal de padres que no cuenten con un permiso de residencia legal, existe la posibilidad de que el niño acceda a la nacionalidad portuguesa si ha residido en Portugal los 10 años anteriores a la solicitud; de igual forma, el hijo de padres nacidos en territorio portugués, independientemente del estatus migratorio de los progenitores, puede obtener la nacionalidad portuguesa. También si el menor ha finalizado el primer ciclo de formación obligatoria en Portugal. “Portugal provides very inclusive access to citizenship based on birth in the territory, receiving the highest *ius soli* score of the 35 European countries evaluated in our study”³⁰².

³⁰² Dag Tjaden, Jasper (ed.) *Access to citizenship and its impact on immigrant integration. Handbook for Portugal*. Migration Policy Group y Universidad de Lisboa. 2010. p. 9.

9.11 Modificaciones en la normativa española: Ley 19/2015 de 13 de Julio

Esta ley, en su disposición final séptima, sobre el *procedimiento para la obtención de la nacionalidad española por residencia* introduce cambios sustanciales como el costo de la solicitud y la obligatoriedad de presentar exámenes, tanto de lengua como de integración, que también tendrán un costo para el interesado y serán regulados por el Instituto Cervantes. El costo total del proceso para acceder a la nacionalidad será de 309€ y de 185€ para los inmigrantes cuya lengua nativa sea el español. El desglose del costo es el siguiente: 100€ por presentar la solicitud, que no serán devueltos en caso de denegación. En un principio se había considerado, teniendo en cuenta la ley de acceso a la nacionalidad para los judíos sefardíes, mantener el importe establecido en 75€. La cifra aumentó a 100€ para dar trámite a la solicitud de nacionalidad por residencia.

Por consiguiente, el proceso de solicitud de nacionalidad ha pasado de ser gratuito a alcanzar un costo máximo, superior a los 300€. Lo anterior, sin contar con el precio añadido de la consecución de documentos tales como la partida de nacimiento y el certificado de antecedentes penales legalizados. “The total fee for foreigners to apply for naturalisation shall not exceed the fee for citizens to apply for and receive a passport”³⁰³.

La decisión de estipular un costo para la naturalización, contraviene directamente las recomendaciones de la Comisión y en última instancia, el objetivo de facilitar a los inmigrantes el acceso a la nacionalidad del país de residencia, como manera de facilitar la integración de los mismos en las sociedades de recepción. En cuanto a la solicitud, será realizada de forma electrónica, así como las sucesivas comunicaciones sobre el procedimiento. No obstante, habrá un periodo transitorio hasta el 30 de Junio de 2017, para la introducción única de la solicitud telemática. Hasta la fecha indicada, será posible presentar la documentación también de forma presencial.

El examen de lengua equivalente al nivel A2 de la prueba realizada por el Instituto Cervantes, denominada DELE, tendrá un costo de 124€. Las cinco convocatorias anuales tienen lugar en los meses de Abril, Mayo, Julio, Octubre y Noviembre. Los

³⁰³ V.V.A.A. *Access to citizenship and its impact on immigrant integration. European Summary and Standards*. European University Institute. 2010. p. 44.

interesados tendrán acceso a los resultados de la prueba 3 meses después de haberla realizado.

El valor correspondiente al examen de integración será de 85€, versará sobre la Constitución Española y la realidad social y cultural de España; constará de 25 preguntas de selección múltiple y verdadero o falso, de las que será necesario contestar correctamente un mínimo de 15, para superar el examen. El test se podrá presentar, máximo en 2 ocasiones. La prueba de integración ha sido denominada Conocimientos Constitucionales y Socioculturales de España (CCSE). Se dispondrá el último jueves de cada mes para presentar el examen; el pago se realizará vía telemática y existirán también fechas límite para la inscripción al mismo. Durante los meses de Agosto y Diciembre no se realizarán convocatorias para esta prueba. Los contenidos se dividirán en dos grupos: Gobierno, legislación y participación ciudadana en España, que conformará el 60% de las preguntas; y cultura, historia y sociedad españolas, que comprenderá el 40% restante del examen.

La fuente de la que se extraerán las preguntas del test, serán materiales de referencia del Instituto Cervantes que se denominan *Referentes Culturales; Saberes y Comportamientos Socioculturales*. Se podrán conocer los resultados de la prueba, aproximadamente 20 días después de haber sido realizada y será posible, accediendo al sitio web correspondiente, obtener la certificación electrónica de calificaciones en la que conste su aprobación. La validez máxima del resultado será de 4 años.

Con relación al primer grupo de preguntas del examen de integración, se han diseñado tres tareas diferentes de las que se extraerán 15 de las 25 preguntas del test. Éstas girarán en torno a los poderes e instituciones del Estado, mecanismos de participación ciudadana, derechos y deberes fundamentales, organización territorial, geografía física y política de España. En cuanto al segundo grupo, las 10 preguntas restantes atañen a aspectos culturales, hechos históricos españoles relevantes, trámites administrativos, vida cotidiana y comportamiento en sociedad (Ver Anexo titulado Especificaciones Prueba CCSE). El total de preguntas a estudiar es de 300.

Se tendrá acceso a un manual explicativo sobre la prueba y a un ejemplo de la misma como guía para el interesado. Es un elemento positivo del nuevo procedimiento, pues facilita al inmigrante información esencial para realizar la solicitud de forma satisfactoria, aunque como lo señalaba anteriormente, en mi opinión, se deberían financiar cursos de preparación con un costo nulo o, en su defecto, simbólico, para reforzar las posibilidades de éxito de los inmigrantes en esta empresa.

Con relación al examen de idioma, el nivel mínimo exigido es el A2, reconocido e implementado por el Instituto Cervantes. Consta de dos partes: la primera corresponde a habilidades de lecto-escritura y la segunda a habilidades orales. Es necesario obtener un mínimo de 30 puntos en cada uno de los grupos mencionados, para superar el examen; es decir, un mínimo de 60 puntos de un máximo de 100 posibles. En cuanto a las convocatorias para el año 2015, se cuenta con 5 en total, distribuidas en los meses de Abril, Mayo, Julio, Octubre y Noviembre. Además es necesario inscribirse, con más de un mes de antelación, para presentar la prueba. Actualmente, el Instituto Cervantes ofrece la posibilidad de tomar cursos on-line correspondientes a diferentes niveles de conocimiento del español, con un costo de 52,50€ por módulo.

9.12 Reflexiones y propuestas a modo de conclusión

Teniendo en cuenta la exposición previa sobre el proceso de adquisición de nacionalidad y tomando como referente las sugerencias elaboradas por la Comisión y los casos analizados de Estados Unidos y Portugal, realizo las siguientes reflexiones y propuestas sobre el proceso para acceder a la nacionalidad española por residencia.

El CCSE que se implementa por primera vez, se ha impuesto a la población inmigrante sin tener en cuenta a los partidos de la oposición, con el fin de generar una política de Estado y no de gobierno. De la misma forma, no se ha llevado a cabo un estudio profundo de sus contenidos que contara con la opinión y asesoría de asociaciones de inmigrantes, bufetes de abogados, especialistas en el área, personal proveniente del ámbito académico y universitario, con el objetivo de poner en marcha una prueba que propendiera por certificar el suficiente grado de integración en la sociedad española -que la legislación demanda-, sin establecer un nivel excesivamente alto de dificultad y,

tomando en consideración, las necesidades del colectivo directamente afectado por esta nueva disposición gubernamental.

Por otra parte, además de carecer del estudio previo en mención, el CCSE, no ha contado con una experiencia piloto, previa a la entrada en vigor de la ley, que garantizara un resultado óptimo en el momento de su implementación y tampoco, con un periodo de adaptación suficiente para que, tanto el inmigrante como las asociaciones que laboran en el ámbito migratorio, pudieran prepararse adecuadamente, para asumir este cambio normativo; como sí se realizó en Estados Unidos cuando se planteó la reforma de los exámenes, tanto cívico como de idioma, en el año 2000.

Con los exámenes se puede conseguir un elevado porcentaje de aprobados si se realizan las pruebas necesarias en la etapa de diseño o de proyecto piloto. Los márgenes de error son inherentes en todos los exámenes, por lo que habrá que eliminar las preguntas difíciles o incorrectas antes de empezar a utilizarlos³⁰⁴

El objetivo debería ser el de establecer un cuestionario, que sea comprensivo de la realidad española que se pretende evaluar, pero que al tiempo que certifica la integración en la sociedad receptora, no se constituya en elemento disuasorio para los inmigrantes que deseen naturalizarse y logre, en definitiva, el efecto negativo de reducir significativamente el número de personas que acceden a la nacionalidad. De tal manera, la integración de los inmigrantes a través de la obtención de la nacionalidad del país de recepción, no sería en absoluto viable.

Al respecto, el ejemplo de Australia es ilustrativo, porque cuando este país implementó un examen cívico difícil y plagado de datos, el descenso en las solicitudes de nacionalidad y los resultados negativos obtenidos por un número elevado de interesados al presentar la prueba, condujeron a una necesaria revisión y reforma de la misma. Posteriormente se consideró imperativo centrarse en los deberes y derechos que implicaba la obtención de la nacionalidad en dicho país.

La administración pública y las organizaciones de inmigrantes apoyaron las recomendaciones de dicha revisión, según las cuales el objetivo del examen de ciudadanía es determinar si una persona cumple los objetivos legislativos. Esos

³⁰⁴ **Comisión Europea. Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales.** p. 119.

requisitos no se cumplen por conocer cosas triviales sobre Australia, sino por entender lo que significa ser un ciudadano, es decir, el «Pliego de compromisos» que los solicitantes contraen cuando se hacen australianos³⁰⁵

El número de preguntas del cuestionario CCSE es elevado, podría considerarse la posibilidad de reducirlo a 100, como sucede en el caso de Estados Unidos. Por otra parte, incurre en el error de conceder demasiada importancia al aprendizaje memorístico, como sucedía en tal país, antes de la reforma de los exámenes de naturalización, y en Australia, cuando se implementó por primera vez el examen de ciudadanía. Sería aconsejable una revisión de los contenidos del mismo, que se centre en los elementos esenciales del sistema político español y su funcionamiento, así como en los derechos y deberes que se adquieren cuando se obtiene la nacionalidad española.

El eje central del cuestionario debería ser el *Pliego de compromisos*, que hace referencia a los deberes de los inmigrantes cuando se convierten en nacionales, o la *comprensión sustantiva de los conceptos básicos de la participación cívica*, a los que aludía la comisión norteamericana sobre reforma migratoria cuando planteaba la modificación del antiguo examen de naturalización.

Sería recomendable contemplar la posibilidad de acreditar la integración, a través de cursos gratuitos ofrecidos por el Estado sobre los contenidos de la prueba. La forma de demostrar el conocimiento de los diversos aspectos impartidos en los cursos, sería la asiduidad con la que se acude a las clases, estableciendo un criterio mínimo de asistencia para obtener el certificado respectivo. Esta idea fue formulada durante el proceso de reforma de los exámenes de naturalización en Estados Unidos, para otorgarle un carácter más sustancial y menos memorístico.

Many citizenship service organizations suggest that the best solution for any lack of meaningfulness in the test is modification of the current list of 96 questions, more funding to expand the availability of citizenship classes, or mandatory attendance of citizenship classes in lieu of a test³⁰⁶

En cuanto al examen de idioma, no se facilitan materiales específicos para prepararlo de forma autodidacta y, tampoco se subvencionan cursos que permitan a los interesados adquirir los conocimientos necesarios para aprobarlo.

³⁰⁵ *Ibíd.* p. 120.

³⁰⁶ **Catholic Legal Immigration Network.** *Op. Cit.* p. 52.

Cualquier prueba de competencia en el idioma me parece un requisito eminentemente razonable por parte del país anfitrión para otorgar permisos de residencia y ciudadanía a extranjeros. Por otro lado, es muy probable que este requisito signifique una desventaja para las mujeres, quienes por lo general, si no en todos los casos, entran al país anfitrión en virtud de cláusulas de unificación familiar y no participan en la sociedad civil y en la economía de la esfera pública del país receptor, o lo hacen en forma muy limitada. En estas circunstancias, los requisitos de competencia en el idioma que no estén acompañados de un subsidio a la enseñanza de la lengua podrían ser discriminatorios contra las mujeres y los miembros más ancianos de la población extranjera³⁰⁷

Si el solicitante de nacionalidad requiere preparar el examen de idioma a través de cursos de carácter presencial, estará obligado a invertir una suma adicional al mero costo de la prueba, esta alternativa también representaría una inversión de tiempo que puede acarrear problemas para el interesado, si los horarios no son flexibles ni cubren una amplia franja horaria.

Teniendo en cuenta el análisis comparativo realizado, en lo que atañe específicamente al caso de Estados Unidos, se podría diseñar un examen de español específico para la naturalización, que recoja los contenidos esenciales para desenvolverse adecuadamente en situaciones de la vida cotidiana, con el fin de reemplazar la prueba actual que tiene un contenido estandarizado a nivel internacional y se presenta cuando se pretende demostrar conocimientos del español como lengua extranjera. El ejemplo norteamericano se constituye en un valioso referente por cuanto el examen de idioma que se lleva a cabo durante el proceso de naturalización, exige un conocimiento de inglés, básico, que se certifica a través de la entrevista con el funcionario encargado y que consiste en estar en capacidad de comunicarse y comprender expresiones y vocabulario sencillo.

De lo anterior se desprende que no es apropiado equiparar un examen de idioma para cualquier tipo de persona no hablante nativa del español que desee certificar sus conocimientos, con la prueba que se realice a los solicitantes de nacionalidad por residencia, que necesitan dominar un español elemental, no académico, que les permita interactuar satisfactoriamente a nivel social. Comparado con el caso español, el examen

³⁰⁷ **Benhabib, Seyla.** *Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global.* Op. Cit. p. 275.

de idioma en Estados Unidos es mucho más simple y ha sido creado a la medida para el proceso de adquisición de nacionalidad.

Otro asunto a considerar es el de las exenciones. Eximir del examen de idioma, a quienes acrediten haber llevado a cabo estudios de secundaria o universitarios en español, además de dispensar del pago de las tasas por solicitar la nacionalidad, a las personas que cuenten con recursos escasos, con el fin de que el factor económico no se convierta en un obstáculo insoslayable para acceder a la nacionalidad española. De hecho, tanto en Estados Unidos como en Portugal existe tal deferencia. “The fee is waived for persons in households with an income below the poverty line, as defined in national social law. A person’s financial or economic circumstances shall not be an obstacle to the acquisition of nationality”,³⁰⁸.

The willingness to learn the official language is documented by the applicant by any legal means as part of the application or procedure, including a certificate of participation in a state-subsidised language course or test (including any required civic test), or completion of secondary or university education in the official language. The requirement is assessed by the state on the basis of these documents³⁰⁹.

También hay que tener en cuenta que sólo los menores de 18 años y las personas con capacidad modificada judicialmente, están exentas de realizar las dos pruebas. La regulación no ha considerado a otros colectivos de personas a las que podría perjudicar este nuevo sistema de evaluación; tal es el caso de los adultos mayores y las personas analfabetas.

No se ha planteado la posibilidad de diseñar exámenes adaptados, como se realiza en Portugal, en el caso de los mayores de 60. En Estados Unidos, los mayores de 50, 55 y 65 son eximidos del examen de inglés, en circunstancias legales específicas. De igual forma, se les permite tomar el test cívico en su idioma nativo. Por otra parte, los mayores de 65 gozan de una prerrogativa especial, que consiste en estudiar un número limitado de preguntas incluidas en el cuestionario general.

³⁰⁸ V.V.A.A. *Access to citizenship and its impact on immigrant integration. European Summary and Standards. Op. Cit.* p. 44.

³⁰⁹ *Ibid.* p. 45.

Teniendo en cuenta los referentes mencionados, se podría considerar la exención del examen de idioma para las personas mayores o analfabetas y la puesta en marcha de un examen cívico menos exigente para dichos colectivos, que además se pueda presentar en el idioma nativo del interesado.

Destinar recursos públicos a subvencionar cursos que faciliten el aprendizaje del español, a la vez que instruyan a los inmigrantes sobre los contenidos que formarán parte de la prueba CCSE, es una política necesaria, como ha manifestado la Comisión Europea. En Portugal, por ejemplo, el Estado ofrece cursos gratuitos de su lengua oficial. De igual forma, se debería aumentar la frecuencia con la que es posible presentar la prueba de integración, pues una vez al mes es insuficiente, más aún cuando en Agosto y en Diciembre no serán convocadas.

En el caso de la prueba de idioma la situación es aún más acuciante, pues cinco convocatorias anuales es un número bastante limitado. La asiduidad con la que los solicitantes puedan presentar los exámenes analizados, es un asunto esencial porque incide directamente en el tiempo total de espera para la obtención de la nacionalidad española. Si la consecución de los certificados de idioma y CCSE dilata el inicio del proceso de solicitud de la nacionalidad, al tiempo requerido para resolver el expediente será necesario añadirle el número de meses invertidos, tanto para presentar los exámenes, como para conocer sus resultados.

Es necesario, propender por la reducción de la discrecionalidad en la concesión de la nacionalidad, objetivo último de los exámenes, sin por ello descuidar los plazos totales de consecución de los certificados de superación de las pruebas y de resolución del procedimiento. Es primordial que el tiempo de espera para la resolución del expediente de nacionalidad, se reduzca considerablemente y alcance el objetivo legal reconocido en el Código Civil, que señala el plazo máximo de un año; si bien la meta debería ser, resolver la solicitud en un interregno de tiempo no superior a 6 meses, como ocurre, hoy en día, en Portugal.

La información a la que accede el interesado con relación al estado de su proceso de solicitud debe ser más detallada continua y precisa, estipulando el tiempo restante para conocer la decisión final al respecto. En cuanto al cobro por el trámite de la solicitud de

la nacionalidad, su supresión, sería un elemento a tener en cuenta para favorecer y estimular la obtención de la misma por parte de los inmigrantes, como forma última y deseable de acceso a la integración política, todo lo anterior en línea con las sugerencias de la Comisión. El examen de integración debería ser gratuito. En cuanto a la prueba de idioma, no debería generar ningún tipo de gasto para el interesado, puesto que como se ha mencionado previamente, convendría que fuera diseñada expresamente para el proceso de naturalización, como sucede en Estados Unidos; formulada y administrada por el Estado y no por el Instituto Cervantes.

Es recomendable que se implementen campañas que promuevan el proceso, que ofrezcan información clara y precisa sobre el mismo e incentiven a los inmigrantes a naturalizarse. El ejemplo de Estados Unidos, en este aspecto, es interesante ya que ofrece información detallada sobre la naturalización, a través de campañas de promoción, y además estimula al inmigrante a dar curso a la solicitud.

Con relación a la doble nacionalidad, se podría incorporar en la legislación española, de forma generalizada, como sucede en Portugal, donde además de ser una realidad, está reconocida a nivel legal. De igual manera, sería importante conceder la nacionalidad por el principio de *ius soli*, a todas las personas nacidas en territorio español, independientemente del estatus legal de sus progenitores y de su nacionalidad.

La estela a seguir en este caso, sería la de Estados Unidos, debido a que su concepción del *ius soli* es la más amplia que existe en el concierto internacional. Ni siquiera el acceso a la nacionalidad en Portugal, teniendo en cuenta el derecho de suelo, es tan amplio como en Estados Unidos, aunque la reforma de la nacionalidad de 2006 abrió nuevas posibilidades en este campo y condujo a que la legislación portuguesa, en la materia, fuera la más avanzada del contexto europeo.

CAPÍTULO X

VOTO INMIGRANTE: PRUEBA DE LEGITIMIDAD E INCLUSIÓN PARA LAS DEMOCRACIAS LIBERALES

*Eliminado el nivel de renta como criterio discriminatorio del derecho básico de ciudadanía, se luchó por la universalización del sufragio con la incorporación de la mujer. También se abolió la discriminación racial del derecho de voto. Mudado el siglo XX, la pasión revolucionaria a que nos referíamos en la Introducción tiene por desafío en el XXI recién comenzado la incorporación de **otros diferentes**, los inmigrantes, los que, no compartiendo nacionalidad, comparten con los autóctonos vecindad administrativa, residencia*

*-Rafael Durán Muñoz-
-Magdalena Martín Martínez-*

*Además, la identificación de la comunidad política con la comunidad cultural, **demos** con el **etnos** sobre la que reposa la identidad nacional de los Estados modernos impuso la negación del pluralismo cultural **ya existente** en el interior de los Estados y la correlativa asimilación o eliminación (en el menos duro de los supuestos, segregación) de poblaciones con peculiaridades culturales, lingüísticas, las minorías. En suma, consagra un modelo en el que la plena ciudadanía sólo está al alcance de quienes se identifican con el sujeto político *tout court*, que, aunque pretendidamente abstracto, tiene todos los rasgos de la identidad nacional fundacional o hegemónica*

-Javier De Lucas-

10.1 El debate en torno al derecho a voto de la población inmigrante

El derecho al voto para los inmigrantes estables en las sociedades de recepción, es una importante herramienta para facultar su incorporación política. Si bien, como apunta De Lucas, la integración política de los inmigrantes no debe circunscribirse única y exclusivamente a este derecho³¹⁰, su relevancia simbólica es irrefutable³¹¹, por cuanto se constituye en la esencia de los derechos políticos tanto para nacionales como para inmigrantes.

³¹⁰ **De Lucas, Javier.** “La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes”. *Op. Cit.* pp. 21-22.

³¹¹ **Miravet, Pablo.** “Algunos problemas para la participación cívica y política de los inmigrantes”, en <http://www.uv.es/CEFD/14/pmiravet.pdf> pp. 2-3.

...en el terreno de la participación y los derechos políticos, aunque se puede observar algunos cambios, resultan claramente insuficientes, pues la relegación del ejercicio del voto supone una minusvalía a escala ciudadana. El sufragio activo y pasivo constituye, así, la frontera más visible entre ciudadanos y residentes legales³¹²

Se han expuesto diversos argumentos a favor y en contra del derecho al sufragio, por parte de los inmigrantes, en los entornos de acogida. Entre los argumentos en contra, es posible mencionar: la sospecha que se cierne sobre los inmigrantes no nacionalizados, en la medida en que se considera que a través de ellos, sus Estados de origen pueden intentar entrometerse en los asuntos internos del Estado receptor; se concibe inviable la profesión de lealtad a más de un Estado³¹³.

Por otra parte, se consideran suficientes otros canales de participación política, diferentes al del sufragio. Se ha llegado a ponderar, por ejemplo, el trabajo realizado por los foros o consejos consultivos, cuya efectividad se enarbola como razón para restringir el acceso de los inmigrantes al voto como derecho político³¹⁴. Se ha afirmado, también, que los inmigrantes están más preocupados por la política de su país de origen que por la de la sociedad de acogida³¹⁵.

Con relación al primer argumento, es necesario destacar la referencia al concepto de lealtad. Se considera impensable ser leal a más de una comunidad política, razón por la que se afirma que a través de los inmigrantes, otros Estados tendrán la oportunidad de incidir en la política nacional, buscando favorecer sus propios intereses. La concepción del inmigrante como elemento extraño al sistema político, de cuyas acciones y motivaciones se desconfía, demuestra que se mantiene vigente la escisión radical entre el *nosotros* y el *ellos* que se encuentra en la base de la consolidación del Estado-nación. “Pues bien, la distinción política específica, aquélla a la que pueden reconducirse todas las acciones y motivos políticos, es la distinción de amigo y enemigo”³¹⁶.

³¹² **Criado, María Jesús.** “Derechos ciudadanos y migración en perspectiva comparada. Tendencias y cambios recientes”, en *Migraciones Internacionales*. Vol. 4. Nº 4. Julio-Diciembre 2008. p. 199.

³¹³ **Rodríguez-Drincourt, Juan.** *Los derechos políticos de los extranjeros*. Madrid. Editorial Civitas. 1997. p. 145.

³¹⁴ *Ibid.* p. 145.

³¹⁵ **García, Elena.** *Op. Cit.* p. 182.

³¹⁶ **Derrida, Jacques.** *Op. Cit.* p. 104.

La propuesta conceptual de Bauböck, que hace referencia a la ciudadanía transnacional, sirve de base para refutar el argumento en cuestión. En el mundo global contemporáneo, se puede ser leal a más de un Estado; las relaciones transnacionales de los inmigrantes con dos o más sociedades, señalan una ruptura con el pasado, que sugiere que el concepto restringido de lealtad que ha defendido el Estado como ente político, debe ser reconsiderado y ampliado para dar cuenta de la contingencia de los tiempos y los contextos. “Garantizar plenos derechos a los inmigrantes se considera que socava el significado de pertenencia, como los intereses del Estado en una lealtad exclusiva de ciudadanos”³¹⁷.

Resulta esencial, en el concepto actual de “Estado competitivo”, la necesidad de abandonar y de matizar algunas esferas del derecho de los ciudadanos, con la posibilidad consiguiente de que se disuelva la lealtad al Estado. Por otra parte, la lealtad de los ciudadanos puede ser hoy menos fundamental para un Estado que en los tiempos en los que las guerras eran frecuentes y masivas, al igual que la exigencia de ciudadanos-soldados leales³¹⁸

Respecto al segundo argumento, la exclusión del derecho al sufragio como vía de inserción política de los inmigrantes, es rebatida por la necesidad de que se apele a todos los canales de participación política posibles, para facilitar dicha incorporación, incluida la capacidad de interlocución directa del inmigrante con el sistema político. Este aspecto, en particular, ha sido abordado previamente. Por último, asumir que los inmigrantes se preocupan más por lo asuntos concernientes a la sociedad emisora y no a la receptora, es mantener la convicción de que la lealtad sigue siendo excluyente, negando por completo la existencia de relaciones transnacionales, que posibilitan el contacto estable con dos o más entornos.

Transmigrants develop and maintain multiple relations-familial, economic, social, organizational, religious, and political that span borders. Transmigrants take actions, make decisions, and feel concerns, and develop identities within social networks that connect them to two or more societies simultaneously³¹⁹

³¹⁷ Bauböck, Rainer. *Op. Cit.* p. 198.

³¹⁸ Sassen, Saskia. *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid. Traficantes de sueños. 2003. p. 93.

³¹⁹ Glick, Nina; Basch, Linda; Blanc-Szanton, Cristina. “Transnationalism: A New Analytical Framework for Understanding Migration”, en *Towards a Transnational Perspective on Migration. Race, Class, Ethnicity and Nationalism Reconsidered*. New York. The New York Academy of Sciences. (Vol. 645). 1992. pp. 1-2.

A continuación, analizaré los principales argumentos a favor del derecho al voto de los inmigrantes. Como he venido exponiendo a lo largo de mi argumentación, existe una propuesta teórica que guía el desarrollo del mismo, y consiste en la afirmación de la necesidad de que se replantee el concepto tradicional de ciudadanía, en aras de permitir a los inmigrantes, con base en el criterio de la vecindad, el acceso a todos los derechos políticos, incluido el sufragio.

De Lucas propone la concesión de todos los derechos políticos a los inmigrantes estables, con el objeto de otorgarles *status* de ciudadanos o una condición equiparable al mismo. En cuanto al derecho al voto, defiende la necesidad de que los inmigrantes sean partícipes en la toma de decisiones a través de esta vía, comenzando por la ciudad, por el contexto local, en pos de acceder gradualmente al sufragio autonómico, estatal y europeo.

El derecho al voto en el ámbito municipal, es el primer escalón de una *ciudadanía inclusiva y plural*, que de forma paulatina, conlleve la equiparación en derechos políticos de los autóctonos con los inmigrantes, que habiéndose establecido en la sociedad de acogida, conviven con los nacionales y contribuyen al progreso de dicho entorno. Siguiendo a De Lucas, como objetivo inicial, el acceso al voto en el contexto municipal reviste gran importancia, debido a que concede a la ciudad un protagonismo esencial para el ejercicio de la ciudadanía.

Aunque uno de los propósitos de la nación moderna ha sido desmontar la primacía histórica de la ciudadanía urbana y sustituirla por la ciudadanía nacional, las ciudades siguen siendo un lugar estratégico para el desarrollo de la ciudadanía. El entorno urbano (el lugar donde los inmigrantes se establecen mayoritariamente) es el espacio inmediato de inserción en el país de acogida, el primer lugar en el que el inmigrante se percibe como sujeto perteneciente a una comunidad cívica diversa a la de su lugar de origen y el ámbito donde resulta más previsible la identificación con las instituciones y donde los incentivos para involucrarse en los asuntos de interés común son mayores³²⁰

Otros autores comparten con De Lucas la defensa del derecho al sufragio de los inmigrantes estables en las sociedades de acogida, con base en el criterio de la

³²⁰ **De Lucas, Javier.** “La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes”. *Op. Cit.* p. 40.

residencia, rompiendo radicalmente con la tradicional *jaula de hierro* ciudadanía-nacionalidad. Entre éstos es posible citar a Hammar, Balibar, Añón, Carens y Criado.

Sin embargo, Carens establece salvedades a la hora de plantear el acceso de los inmigrantes estables a los derechos políticos. Propone que éstos disfruten de todas las prerrogativas políticas que se conceden a los nacionales, con excepción del sufragio en las elecciones nacionales y el acceso a cargos públicos relevantes. De igual forma, García Guitián, defiende la conveniencia de mantener reservados esos dos aspectos para los nacionales y los inmigrantes nacionalizados. ¿A qué se deben estos postulados?, ¿por qué razón se enuncian reservas que obstaculizan el acceso pleno de los inmigrantes a los derechos políticos de los que gozan los autóctonos?

Los argumentos que subyacen a estas formulaciones teóricas, hacen referencia a dos nociones fundamentales: la ciudadanía y la pertenencia. Carens atribuye un carácter simbólico a la ciudadanía, que refleja la pertenencia a una comunidad política particular. García Guitián converge con dicho postulado cuando afirma que:

...el debate sigue centrado sobre todo en la concesión del derecho al voto y a ocupar cargos públicos de importancia, como símbolos de la pertenencia plena, pues en muchos discursos se equipara su falta con una ausencia de influencia política de los inmigrantes en las sociedades de acogida³²¹

La autora, afirma que la participación política de los inmigrantes y su capacidad de influencia a nivel político pueden tener lugar, incluso sin el reconocimiento del derecho al voto y a ostentar cargos públicos de relevancia. No obstante, estos dos aspectos, reflejan la permanencia de una concepción tradicional de la ciudadanía que continúa excluyendo del *demos* a los inmigrantes. La pertenencia plena a la comunidad política no es posible, si se defiende el acceso exclusivo a ciertos derechos para los nacionales en detrimento de los inmigrantes, residentes estables de una sociedad específica. Como la misma autora afirma, si se propugna por la concesión del derecho al voto en las elecciones municipales, difícilmente podrá ser defendido el hecho de impedir el ejercicio de tal derecho en el ámbito estatal, a menos que se apele a la idea de la pertenencia nacional y de la común nacionalidad.

³²¹ **García, Elena.** *Op. Cit.* p. 180.

Si tomamos los argumentos ofrecidos para justificar el derecho al voto en las elecciones locales, parece difícil apoyar esta restricción, salvo que lo hagamos apelando a razones prudenciales destinadas a mantener cierta identidad basada en la común nacionalidad³²²

Por consiguiente, el matiz simbólico de la ciudadanía se mantiene como justificante último de la exclusión de los inmigrantes del *demos*. Cuando se busca el reconocimiento de derechos políticos, con salvedades, se está sosteniendo la permanencia de un *status* diferenciado para ciudadanos e inmigrantes. Se continúa manteniendo un límite que impide la incorporación política total de los inmigrantes estables en las sociedades de acogida. En última instancia, se perpetúa la escisión entre el *nosotros* y el *ellos*, con base en el criterio de la nacionalidad. Los inmigrantes, por lo tanto siguen siendo considerados *outsiders*, a pesar de ser miembros *de facto* del entorno receptor. “El propio Ridaó denunciaba, en un trabajo anterior, que ‘se ha conseguido ocultar bajo el discurso del multiculturalismo y el diálogo multicultural (...) la noción de ciudadanía’”³²³.

Los conceptos que subyacen a esa exclusión, son los de nación y ciudadanía, ligados estrechamente con la idea de la univocidad cultural y de la pertenencia nacional, producto de un acervo común de elementos identitarios que el concepto mismo de nación construye. Por consiguiente, persiste aún la idea de que se puede justificar la restricción de ciertos derechos políticos a los inmigrantes, debido a elementos tales como la pertenencia y la identidad, contraviniendo propuestas teóricas de reconocidos autores mencionados con anterioridad, como la *ciudadanía cívica* y el *patriotismo constitucional*.

El postulado de la heterogeneidad cultural e identitaria, unida a la multiplicidad de visiones de mundo, como realidad de las sociedades de hoy en día, se ve enfrentado a las salvedades que, incluso a nivel teórico, se proponen a la hora de abordar el acceso de los inmigrantes a los derechos políticos. Tales excepciones denotan la persistencia de concepciones tradicionales ligadas al Estado como la nación y la ciudadanía. Estos dos conceptos presentan, en mi opinión, un sesgo tanto cultural como identitario, que debe ser erradicado.

³²² *Ibíd.* p. 182.

³²³ Durán, Rafael y Martín, Magdalena. *La integración política de los inmigrantes. La vía del sufragio*. Granada. Editorial Comares. 2008. p. 162.

Esa visión instrumental viene exigida por la ficción de que la presencia del extranjero, del inmigrante (y con ello su estatus jurídico y político, lo que podríamos llamar “el contrato de extranjería” en relación con el de ciudadanía) es provisional, parcial, superficial. Por tanto, que el mundo, jurídica y políticamente hablando, se divide en dos: los ciudadanos y los que no lo son. Es la visión exigida por una noción de comunidad política, como he propuesto alguna vez, presa del viejo modelo de Proculo que identifica el *demos* como *ethnos* y a su vez presenta éste como homogéneo, sin fisuras, ajeno a lo plural³²⁴

Por otra parte, en la actualidad no se puede asumir la equiparación entre *demos* y *pueblo*. En el pasado, los linderos del *demos* y los límites territoriales de un Estado eran equivalentes, mientras que en las sociedades plurales contemporáneas, existe un número creciente de personas que aunque residen en el espacio geográfico que gobierna el Estado, no forman parte de la comunidad política. ...“Political theorists have often assumed that the boundary of the *demos* coincides with the geographical boundaries of the democratic state”³²⁵. La realidad actual, demuestra que en una misma sociedad pueden residir ciudadanos y no ciudadanos, debido a que no son reconocidos como tales por el Estado. Existe, por consiguiente, un déficit de inclusión que cuestiona la legitimidad de las democracias actuales.

...los nuevos movimientos migratorios constituyen uno de los factores que, al tiempo que desafían nuestro discurso sobre el vínculo social y político, ofrecen oportunidades para transformarlo precisamente en el sentido del pluralismo. Son un reto para nuestras respuestas sobre quién y por qué tiene derecho a pertenecer al *demos*, y con ello, a nuestras categorías de ciudadanía y soberanía. Son un desafío sobre los límites de la inclusión en una democracia pluralista³²⁶

La inclusión es un elemento definitorio de la democracia como forma de gobierno. Su capacidad para tomar en consideración a quienes se ven afectados por las decisiones efectuadas en la esfera política, es una de las claves de la democracia como modelo deseable de sistema político. El lineamiento normativo debe ser tenido en cuenta, en aras de facultar el adecuado funcionamiento de las democracias actuales y la pronta corrección de los errores que se puedan presentar en la praxis.

³²⁴ De Lucas, Javier. “Ciudadanía: la jaula de hierro para la integración de los inmigrantes”. *Op. Cit.* pp. 220-221.

³²⁵ Kosłowski, Rey. *Op. Cit.* p. 83.

³²⁶ De Lucas, Javier. “La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes”. *Op. Cit.* p. 18.

Por lo tanto, la capacidad de inclusión y la igualdad de los sujetos al interior de las democracias, es un imperativo. Si se cuenta con evidencias de que en la práctica no se alcanzan los parámetros normativos del modelo político, es necesario propugnar por la reacomodación del entorno democrático, de forma que se acerque tanto como sea posible a sus principios.

The geographical boundaries of these states may have bounded their demos well enough at the time of democracy's inception in each of these states, but these same boundaries cannot adequately delineate the demos in the context of extensive immigration. If inclusiveness is a fundamental criterion of the democratic process, present decisions on who is allowed to join the demos are indicative not only of how just a society is but of how democratic a polity is³²⁷

Las consecuencias que se derivan de la delimitación del *demos* en las sociedades actuales, son negativas para el adecuado funcionamiento de las sociedades democráticas. Por tal razón, sus linderos deben ser reajustados para incorporar a quienes residen en una sociedad, rompiendo de forma radical con la cárcel conceptual que representa el binomio ciudadanía-nacionalidad. La calidad de la democracia se encuentra en entredicho al existir personas que residen en su seno y carecen de voz.

Al no estar reconocidos como miembros de la comunidad política, las necesidades, opiniones y preocupaciones de los inmigrantes, no son tenidas en cuenta por el Estado en igualdad de condiciones con relación a los nacionales. ...“La mejora de los canales de participación y deliberación con los nuevos miembros de la sociedad civil (la mejora, en definitiva, de la calidad de la democracia) debería ser también una prioridad en la agenda de la política de inmigración”³²⁸.

De forma complementaria, nosotros ponemos el acento en la eficiencia de funcionamiento del sistema. En tal sentido, allí donde existe un colectivo de individuos que por razón de su origen es excluido del *nosotros* del *contrato social* liberal; allí donde su opinión no es representada por las autoridades gubernamentales ni las pueden someter a control alguno; allí donde las instituciones de gobierno no son responsables ante ellos, no sintiendo como propias leyes ni procedimientos, el descontento y la frustración pueden devenir, no fuente de cinismo político en la línea del declive del capital social en Occidente a que alude Putnam, sino, en contra de la calidad de la democracia y aún de la propia convivencia pacífica entre supuestos *iguales*, cauce y

³²⁷ Koslowski, Rey. *Op. Cit.* p. 86.

³²⁸ Miravet, Pablo. *Op. Cit.* p. 15.

preámbulo tanto de violentos conflictos como de reafirmaciones colectivas en clave primordialista³²⁹

La legitimidad democrática, que sustenta su pertinencia como sistema político en la inclusión de todas las personas en sus deliberaciones y, la posibilidad de que elijan a sus representantes a través de elecciones periódicas, es cuestionada por la presencia de seres humanos que residen en una sociedad que se dice inclusiva, pero en la que no tienen posibilidad de ejercer el derecho a designar, a través de su voto, a quienes asumen la responsabilidad de representar y defender los intereses del colectivo, velando por el adecuado funcionamiento de la sociedad.

En efecto, sólo sobre la base de la participación pueden los extranjeros, en este caso, experimentar el convencimiento de que obedeciendo las leyes se obedecen a sí mismos. Además, no hay que olvidar que en el núcleo de la cuestión de la no participación de los extranjeros en el consenso interno del agregado social, late un problema de legitimidad que se puede ir progresivamente agravando si el proceso deviene estructural³³⁰

El acceso al sufragio, por parte de los inmigrantes en las sociedades democráticas actuales, es un imperativo, si se desea velar por el adecuado funcionamiento del sistema político. La legitimidad y calidad de la democracia se deterioran al mantener excluido al inmigrante de la toma de decisiones, tanto a través de la participación política, como del derecho al sufragio. Como afirma De Lucas, el inmigrante no debe estar condenado a cumplir y sufrir la ley sin posibilidad alguna de participar en la elaboración y reforma de la misma.

La necesidad de adoptar decisiones para las que no puede pedirse la conformidad a cada uno de los afectados, conlleva una enajenación que se palia a través de la codeterminación en forma de participación en las elecciones. Es decir, los afectados por las decisiones han de tener en principio la facultad de cooperar en la elección de los que adoptaron tal medida. Según el argumento democrático, los extranjeros serían víctimas de una discriminación política contraria a la idea misma de la democracia³³¹

Así mismo, se ha argumentado en favor del derecho al voto de los inmigrantes, haciendo énfasis en su relevancia como instrumento para facilitar su integración en la

³²⁹ Durán, Rafael y Martín, Magdalena. *Op. Cit.* p. 42.

³³⁰ Rodríguez-Drincourt, Juan. *Op. Cit.* p. 142.

³³¹ Massó, Marcos. *Los derechos políticos de los extranjeros en el estado nacional. Los derechos de participación política y el derecho de acceso a funciones públicas.* Madrid. Editorial Mapfre. 1997. p.105-106.

sociedad de acogida. La posibilidad de incidir directamente en el sistema político del entorno en donde se reside, a través del sufragio, genera interés hacia los asuntos que allí se discuten e involucra directamente al inmigrante en el devenir de su lugar de residencia.

Frente a quienes ven en los extranjeros una eventual amenaza al Estado, algunos autores entienden que la concesión del derecho de voto a los extranjeros constituiría una medida para motivar su interés por la sociedad que los acoge y favorecer así su integración, o reduciendo, por consiguiente, las tensiones entre las distintas colectividades³³²

La preocupación acerca de la convivencia en sociedades multiculturales, en donde una porción de la población, por razones de origen, está excluida de uno de los procesos esenciales del sistema democrático, como lo es el derecho al voto, y de la toma de decisiones, como consecuencia de su condición de ajeno a la comunidad política, es una de las razones por las que algunos autores ponderan la integración política de los inmigrantes, y la supresión de su discriminación, en el contexto de la sociedad receptora. “Vivir en un *status* político discriminatorio gesta una potencial división y tensión en el seno del agregado social”³³³.

Por otra parte, la posibilidad de votar haría visibles a los inmigrantes en la escena política, incidiendo notablemente en el grado de atención que recibirían sus demandas por parte de los candidatos a cargos públicos. Al emerger como nuevo colectivo de electores, los partidos políticos estarían interesados en incorporar a sus programas y campañas los asuntos que conciernen a los inmigrantes, captando su atención y, de paso, su voto.

Lo que no debemos despreciar de la argumentación de Andersen es que es innegable que con el derecho al voto todos los partidos políticos deberán tener en cuenta los intereses específicos de los inmigrantes e implicarse en sus necesidades culturales, adaptando y modificando sus programas políticos anteriores, para captar votos potenciales³³⁴

Se ha expuesto, de igual manera, un argumento que concierne a la contribución económica de los inmigrantes a la sociedad de acogida. Se afirma que el hecho de que

³³² *Ibíd.* p. 100.

³³³ **Rodríguez-Drincourt, Juan.** *Op. Cit.* p.139.

³³⁴ **Zapata-Barrero, Ricard.** *El turno de los inmigrantes. Esferas de Justicia y Políticas de Acomodación.* *Op. Cit.* p. 54.

paguen impuestos en el lugar en que residen, implica que el Estado debe reconocerlos como actores políticos dentro de su territorio, y otorgarles el derecho al voto.

...La presencia de trabajadores extranjeros sin derecho al sufragio, en muchos países hace retroceder la democracia a los regímenes liberales del siglo XVIII, cuando parte de la clase trabajadora no tenía derecho a votar, y contribuye a preservar una dicotomía entre sociedad civil y sociedad política que se hace más anómala por el hecho de que los nacionales que viven en el extranjero conserven su nacionalidad y su derecho a votar³³⁵

La contribución es unidireccional y por consiguiente, el inmigrante aporta económicamente al Estado, sin obtener a cambio contraprestación, en términos políticos.

Esta realidad ha llevado a DAHRENDORF a afirmar que los términos del contrato social generado para los extranjeros son leoninos, puesto que, estando excluidos parcialmente de los derechos políticos, no les está excusado el cumplimiento de las leyes y el pago de impuestos, que es una obligación fundamentalmente asociada a la condición de miembro de una sociedad desde el mismo origen del Estado³³⁶

Aunque el principio de *No taxation without representation*, que está en la base de esta reivindicación, es relevante desde el punto de vista histórico, es preferible ponderar la contribución de los inmigrantes a los entornos de recepción, desde una perspectiva más amplia, que incluye, por supuesto, la contribución monetaria al sistema político, pero no se reduce a la misma.

Los inmigrantes que residen de forma estable en las sociedades de acogida, deben estar en capacidad de acceder a todos los derechos políticos, incluido el del sufragio activo y pasivo en todas las circunscripciones electorales, como consecuencia de su *presencia* en tales contextos y de su desarrollo vital. “Las prácticas ciudadanas actuales tienen que ver con la producción de una suerte de ‘presencia’ de aquellos que no tienen poder, tiene que ver con las políticas de reivindicación de nuevos derechos”³³⁷.

El criterio de vecindad y de convivencia es fundamental; en caso contrario, se abriría paso a una visión netamente instrumental, que considera necesarios a los inmigrantes

³³⁵ V.V.A.A. *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*. Op. Cit. p. 48.

³³⁶ Rodríguez-Drincourt, Juan. Op. Cit. p. 137.

³³⁷ Sassen, Saskia. Op. Cit. p. 109.

como trabajadores, única y exclusivamente en calidad de contribuyentes. Por lo tanto, el argumento es plausible en un contexto más amplio que aborde la figura del inmigrante como persona, vecino, trabajador, y no solamente como mano de obra.

El derecho al voto para los inmigrantes estables en las sociedades democráticas, es un derecho político fundamental, tanto porque los hace partícipes de la elección de sus representantes y, por ende, de la toma de decisiones, como porque se constituye en un elemento simbólico importante para su incorporación política en los contextos de recepción. Los argumentos a favor y en contra del acceso de los inmigrantes a tal derecho, han sido señalados con el objeto de analizar sus implicaciones y los supuestos sobre los que se fundan.

En cuanto a los argumentos en contra, ha sido evidenciada su conexión estrecha con conceptos como la lealtad, la ciudadanía y la pertenencia, teniendo en cuenta que incluso autores que defienden la equiparación de derechos políticos entre los inmigrantes y los nacionales, establecen excepciones en lo que al sufragio se refiere, apelando a dichos términos y a sus repercusiones simbólicas e identitarias.

Con relación a los argumentos a favor, he mencionado los principales, otorgando especial relevancia a aquéllos que hacen referencia a la calidad, legitimidad y adecuado funcionamiento de la democracia como forma de gobierno. El sufragio no es el único mecanismo posibilitador de la integración política de los inmigrantes. Sin embargo, privar de éste a los nuevos vecinos, no contribuye en absoluto a consolidar la democracia como sistema político deseable; por el contrario, pone en tela de juicio su capacidad inclusiva y su legitimidad.

Los inmigrantes viven el día a día de las sociedades plurales contemporáneas y, en su condición de vecinos, deben ser considerados miembros de pleno derecho de la comunidad política. ...“Los *derechos* ligados a la membresía, que se subordinan en dicho patrón a la *identidad* nacional (etnocultural y territorial) deberían considerar e incorporar el vector de la residencia como nuevo principio articulador”³³⁸.

³³⁸ Criado, María Jesús. *Op. Cit.* p. 203.

La exclusión sistemática de los inmigrantes por razones de nacionalidad, identidad, univocidad cultural y pertenencia, debe ser superada, para defender y promocionar valores democráticos tales como la igualdad, la inclusión y la participación política de todos cuantos residen en los linderos geográficos del Estado respectivo.

Para tratar de que la respuesta positiva pero irreflexiva se torne en positiva más reflexiva hemos intentado demostrar que la integración política de los inmigrantes ha devenido, desde el triple punto de vista demográfico, de calidad de la democracia y de la paz social, una necesidad, tal vez imperiosa³³⁹

Por consiguiente, es necesario garantizar el acceso irrestricto de los vecinos inmigrantes, a todos y cada uno de los derechos políticos, incluido el sufragio activo y pasivo en todos los niveles territoriales.

10.2 España: el inconveniente de la reciprocidad

En el caso español, es determinante analizar el concepto de reciprocidad introducido por la Constitución, debido a que dicha exigencia jurídica delimita la puesta en práctica del derecho a voto, únicamente a los inmigrantes que proceden de Estados que han firmado y ratificado acuerdos de reciprocidad con España. El hecho de que la Carta Magna permita el voto en las elecciones municipales de los ciudadanos extranjeros residentes en España, sólo si se han establecido acuerdos en la materia, con los países respectivos, y éstos permiten, por su parte, que los españoles residentes en su territorio gocen del mismo derecho, reduce enormemente las posibilidades de alcanzar el primer peldaño, en lo que se refiere al voto irrestricto de los inmigrantes en todas las circunscripciones electorales.

En virtud del artículo 13.2 de la Constitución la posibilidad de participación en las elecciones, salvo en las municipales, atendiendo a criterios de reciprocidad, queda reservada para los nacionales. Los motivos de esta limitación pueden sintetizarse en tres: a.) la nacionalidad se entiende que es el cauce adecuado para acceder a los derechos políticos; b.) la participación política del extranjero se concibe como un ataque a la soberanía nacional; c.) el reconocimiento de estos derechos a los extranjeros supondría una ruptura de la identidad nacional y del patriotismo, constituyendo un ataque al Estado³⁴⁰

³³⁹ Durán, Rafael y Martín, Magdalena. *Op. Cit.* p.167.

³⁴⁰ Solanes, Ángeles. "Inmigración, integración y tercer sector", en *Revista Española del Tercer Sector*. Nº 4. Septiembre-Diciembre de 2006. p. 25.

El voto en las elecciones municipales, está aún lejos de ser tangible debido a esa restricción constitucional, que impide la apertura de tal derecho a todos los inmigrantes estables, y no sólo a aquellos provenientes de Estados firmantes de acuerdos bilaterales en esta materia.

Como escriben E. Aja y D. Moya, “la exigencia constitucional de reciprocidad se ha convertido en el límite que más constriñe la extensión del derecho de sufragio a los extranjeros. La reciprocidad inicialmente responde a la idea de que dos Estados se comprometen a reconocer derechos y prerrogativas en condiciones sustancialmente semejantes a los ciudadanos del otro, residentes en su territorio, compromiso que suele recogerse en un texto con rango de ley o en un Tratado Internacional³⁴¹

La única vía existente en la actualidad en aras de acceder sin restricciones al derecho a voto, es la de la adquisición de la nacionalidad, pues en caso de ser ciudadano de un país que tenga firmado un convenio de reciprocidad en esta materia, el derecho a voto se circunscribe al ámbito municipal; y si no se pertenece al colectivo beneficiado por tales convenios, la situación es aún más tajante, teniendo en cuenta que en ese caso, no existe posibilidad de votar en ningún ámbito territorial. “Por lo tanto, los otros ámbitos de la ciudadanía, como el acceso a los servicios públicos o el derecho a la participación política, sólo son disfrutados por un reducido grupo de inmigrantes, pero nunca en igualdad con los españoles”³⁴².

La nacionalidad como único cauce existente hacia el voto municipal, para quienes están excluidos del mismo, actualmente, es una realidad, mientras no se plantee una reforma constitucional que modifique la referencia a la reciprocidad. Tal hecho se afirma a nivel institucional, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014 lo manifiesta explícita e inequívocamente.

Más allá del derecho de sufragio en el ámbito municipal, la Constitución reserva los derechos de participación política a los ciudadanos españoles. Por tanto, aquellos ciudadanos y ciudadanas inmigradas que quieran alcanzar el máximo grado de participación han de adquirir la nacionalidad española, han de avanzar

³⁴¹ Chueca Sancho, Ángel G. y Aguelo Navarro, Pascual. *Op. Cit.* p. 36-37.

³⁴² Verdugo Mates, Rosa María, Gómez Suárez Águeda. “Narraciones Políticas y procesos de enmarcamiento del discurso de las asociaciones del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes de España”, en *Papers*. Nº 81. 2006. p. 161.

en su compromiso y pasar a integrar la comunidad política que conforma la sociedad española³⁴³

Por otra parte, los Tribunales Constitucionales interpretan de forma estricta el concepto de soberanía, que remite única y exclusivamente a los nacionales, el derecho de elección de los representantes, en las distintas esferas de gobierno.

Los propios estados que han reconocido el derecho de voto muestran la posibilidad de participación política de los inmigrantes sin que aparezcan problemas, pero los puntos duros de confrontación se siguen encontrando en la teoría de la representación y la soberanía nacional-popular, tal como aún la entiende la doctrina de varios tribunales constitucionales³⁴⁴

En Alemania, por ejemplo, el Tribunal Constitucional falló en contra del voto en las elecciones municipales de los residentes extranjeros, por considerar que la soberanía nacional recae en el pueblo y éste es, a su vez, el conjunto de los nacionales alemanes. Dicha aproximación evidencia el fuerte lazo que aún existe entre *demos* y pueblo, excluyendo sin excepciones a los inmigrantes estables de la sociedad de recepción.

En Alemania la ciudadanía va unida a la nacionalidad, como estableció el Tribunal Constitucional Federal en su decisión de 1990, recaída sobre las leyes de Hamburgo y de Schleswig-Holstein que otorgaban el derecho de sufragio en las elecciones locales a los residentes extranjeros. El punto central de la jurisprudencia constitucional es el concepto de pueblo del artículo 20 de la Constitución, que se considera definido por la nacionalidad alemana³⁴⁵

En cuanto a España, la situación no dista en demasía de la alemana, porque aunque permite la votación en las municipales de ciertos colectivos de inmigrantes, no acepta de forma generalizada el derecho a voto a nivel municipal. Además, dicha posibilidad es avalada por el Tribunal Constitucional en cuanto se le concede a las elecciones municipales un carácter administrativo, se considera que en éstas no tiene lugar el ejercicio de la soberanía, si no fuera por esta interpretación, tampoco se daría paso a la votación de ciertos grupos de residentes extranjeros a nivel local.

En primer lugar en su Declaración 1/1991 del Tribunal Constitucional, éste consideró las elecciones municipales como elecciones administrativas, de forma que la participación en las mismas no supondría en realidad una participación en

³⁴³ **Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración. 2011-2014.*** p. 107.

³⁴⁴ **Aja, Eliseo y Moya, David.** *Op. Cit.* p. 70.

³⁴⁵ *Ibíd.* p. 70.

órganos electivos con potestades ligadas al ejercicio de soberanía. En segundo lugar, más adelante el Tribunal sostuvo que solo los ciudadanos nacionales podían conformar el cuerpo electoral del pueblo soberano y escoger representantes a los parlamentos³⁴⁶

Los ciudadanos extracomunitarios que pueden participar en las elecciones locales, son los nacionales de 12 países: Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Trinidad y Tobago, Corea del Sur, Noruega, Paraguay, Ecuador, Islandia, Perú y Nueva Zelanda. Los requisitos para ejercer tal derecho consisten en: cumplir 5 años de residencia legal y continuada en España, -con excepción de los nacionales de Noruega, a quienes se exige un mínimo de 3 años-, contar con un permiso de residencia vigente, estar incluidos en el padrón municipal y solicitar la inscripción en la oficina del censo electoral correspondiente. Acerca de este último requisito, De Lucas manifiesta la inconveniencia de solicitar la inscripción en el censo electoral, cada vez que se desee ejercer el derecho al voto en las municipales. Sería menos engorroso y estimularía más la participación en dichos comicios, que la inscripción en cuestión fuera necesaria únicamente la primera vez, siendo la oficina del censo electoral la encargada de comprobar, que el residente sigue cumpliendo los requisitos señalados en el convenio. De esa forma, el proceso sería más fluido y el estímulo para votar aún mayor.

Debe articularse una fórmula legal que no haga descansar la condición de elector, una vez cumplido el resto de los requisitos, en la solicitud a instancia de parte de la inscripción censal para cada elección municipal. Una vez inscrito por primera vez en el Censo Electoral, la carga de la prueba -dejar de reunir las condiciones-, por expresarlo *grosso modo*, debería recaer en la Oficina del Censo Electoral³⁴⁷

Por consiguiente, la reforma constitucional es ineluctable en aras de permitir el acceso al voto municipal a los inmigrantes estables. Pese a que parezca un objetivo excesivamente difícil de alcanzar, es conveniente considerar que precisamente el artículo 13 ha afrontado ya una modificación, pues fue necesaria su puesta en marcha para incorporar el derecho de los ciudadanos comunitarios a ejercer el sufragio pasivo; es decir, ser electos, además de elegir.

El más alto privilegio de la ciudadanía es la posesión de derechos políticos en el sentido estricto: derecho a votar, a ser elegido y a ejercer un cargo. Es también a

³⁴⁶ *Ibíd.* p. 73.

³⁴⁷ De Lucas, Javier y Añón, María José. *Integración y derechos. A la búsqueda de indicadores*. Barcelona. Icaria editorial. 2013. p. 233.

través del merecimiento de estos derechos y su ejercicio que se establece el estatus de cada uno como ciudadano y ciudadana, como miembro del cuerpo político. Las líneas que dividen a los miembros de los extraños, a los ciudadanos y ciudadanas de los extranjeros, a “nosotros” de “ellos”, se trazan con mayor precisión en torno de estos privilegios³⁴⁸

En realidad se precisa voluntad política, porque como señalan Aja y Moya: “...la reforma constitucional requiere la voluntad política de los dos partidos mayoritarios de las Cortes Generales”³⁴⁹.

10.3 Estados Unidos: reminiscencia histórica

A nivel histórico existen precedentes acerca del voto inmigrante; de hecho datan de la época de la independencia y se extienden hasta 1920. En dicho periodo histórico los inmigrantes podían depositar su voto en 22 Estados y territorios federales a nivel local, estatal e incluso nacional, y además ejercer cargos públicos tales como coroner, alderman y miembro de school board³⁵⁰. Se solía exigir un tiempo de residencia de entre 6 meses y 1 año para poder ejercer el derecho a voto.

El modelo que se adoptó en los casos en los que se admitió el voto en todas las circunscripciones fue el de la Constitución de Wisconsin, que consideraba dicha posibilidad como un paso previo para la adquisición de la nacionalidad estadounidense, de hecho, supeditaba la concesión de dicha prerrogativa a la declaración de los inmigrantes de su intención de convertirse en ciudadanos norteamericanos.

Today, for most Americans, it will come as a surprise to learn that non citizen voting was a widespread political practice among the states for most of our country's history until just eighty years ago. However the very knowledge of this history – an understanding that limiting the right to vote to citizens was not part of the original conception of the Constitution, and that the practice of non citizen voting is not a radical new concept but one that has a 150-year history in this country- that may convince voters to open theirs minds to the concept of non citizen voting³⁵¹

³⁴⁸ Benhabib, Seyla. *Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global*. Op. Cit. p. 267.

³⁴⁹ Aja, Eliseo y Moya, David. Op. Cit. p. 80.

³⁵⁰ Coroner es un oficial del gobierno que investiga muertes que se han producido bien sea de forma sospechosa o inesperada por causas no naturales. Alderman es un integrante de un consejo o asamblea municipal. School board es un consejo o junta escolar que se encarga de la supervisión de las escuelas públicas.

³⁵¹ Kini, Tara. “Sharing the vote: noncitizen voting rights in local school boards elections”, en *California Law Review*. Vol. 93. 2005. p. 302.

Actualmente los inmigrantes pueden votar únicamente en las elecciones locales en Maryland y Chicago. En estas últimas los padres de inmigrantes ejercen tal derecho en las elecciones de los consejos escolares cada dos años, en año par, sin considerar su estatus legal en el país. En Takoma Park, Maryland, así como en otros cinco municipios: Barnesville, Martin's additions, Somerset, Garrett Park, Chevy Chase section 3, tanto los inmigrantes con permiso de residencia como sin él, pueden ejercer el derecho a voto.

Takoma Park fue la primera localidad en reinstaurar el derecho a voto de los no nacionales como producto de un referéndum que se llevó a cabo, con el fin de conocer el apoyo popular con el que contaba tal propuesta. Aunque el referéndum no era vinculante y por escaso margen determinó que los ciudadanos estaban de acuerdo con tal posibilidad, el ayuntamiento tuvo en cuenta el resultado y llevó a cabo la reforma respectiva. No existe un requisito acerca del tiempo de residencia en el municipio y el registro para ejercer el derecho a voto se puede realizar el mismo día de las elecciones.

En Cambridge, Amherst, Newton y Brookline, Massachusetts se estableció el derecho al voto a nivel local para los inmigrantes; sin embargo no ha sido posible implementarlo debido a que no existe aún legislación estatal que avale dichas medidas. En el caso específico de Cambridge, también se permite votar a los inmigrantes no documentados aunque exige, como se hacía en el periodo histórico mencionado previamente, que los inmigrantes declaren su intención de naturalizarse. "Cambridge, for example, first approved voting rights for documented non citizens in school elections in 1999 and then extended the franchise to all documented and undocumented non citizens for all local elections in 2003"³⁵².

Uno de los argumentos que se exponen para contraponerse a la instauración del voto para los inmigrantes, es que debe ser el resultado natural de convertirse en ciudadanos americanos, que si se permite ejercer tal derecho de forma previa a la adquisición de la nacionalidad disminuye el valor y la importancia de ésta. Si se considerara válido este argumento, que no es el caso, pues contradice la ruptura de la jaula de hierro ciudadanía-nacionalidad, sería necesario tener en cuenta las falencias del proceso, así

³⁵² **Kini, Tara.** *Op. Cit.* p. 277.

como el tiempo de espera para acceder a la condición de residente permanente, como requisito previo para la naturalización. Se ha expuesto que el proceso, en caso de que se presenten retrasos, puede llegar a tardar hasta 18 meses y el tiempo transcurrido, desde el ingreso al país hasta el acceso a la residencia permanente, puede llegar a ser bastante elevado, rondando incluso los 20 años. Con relación a esta última circunstancia, el caso de un inmigrante residente en Cambridge, Massachussets, es bastante ilustrativo:

“Jose Perez had to wait almost twenty years to become a US *permanent resident*, a prerequisite to apply for citizenship. Now, Jose must wait another four years to become a U.S. naturalized citizen. He is not the only one. At Centro Presente, we have at least 300 constituents that face the same fate”³⁵³

Sin embargo, el argumento más representativo que se ha esgrimido en Estados Unidos para conceder el derecho a voto a los inmigrantes es el que lo relaciona directamente con las pugnas por los derechos civiles que se han presentado en tal país. Se considera que conseguir que los inmigrantes puedan votar, es el objetivo último de una larga lucha que ahora permite a afroamericanos y mujeres disfrutar de tal derecho.

The agitation of the property-less encouraged sectors of the propertied to extend the franchise; the abolitionist movement and civil rights movements led whites to enfranchise blacks; the suffragettes compelled men to include women among the voting citizenry; and younger adults, who participated in the social movements of the 1960s and 1970s, were also granted by older adults. Why not for immigrants too?³⁵⁴

Por consiguiente, el derecho a voto inmigrante se constituiría en la última barrera a superar en lo que se refiere al goce de los derechos civiles para todas las personas, sin discriminaciones ni exclusiones. Se considera el movimiento sufragista de nuestra época.

10.4 Portugal: comunidad lusófona y reciprocidad

El derecho a voto se concede, como en España, a nacionales de países con lo que se han firmado acuerdos de reciprocidad. Tal es el caso de Argentina, Uruguay, Chile, Noruega, Perú, Islandia y Venezuela. Pueden ejercer el sufragio activo después de 3

³⁵³ Reunión pública del ayuntamiento. Mayo 5 de 2003.

³⁵⁴ **Hayduk, Ronald.** “Democracy for all: restoring immigrant voting rights in the US”, en *New Political Science*. Vol. 26. N°4. Diciembre 2004. p. 500.

años de residencia, y el pasivo cuando hayan transcurrido 5 años de residencia, si el acuerdo de reciprocidad contempla la misma posibilidad para los ciudadanos portugueses en dichos países. Los únicos que no pueden gozar del sufragio pasivo son los nacionales de Perú y Uruguay. De igual forma, se exigen 5 años como mínimo, para participar en las elecciones legislativas a nivel local.

De especial interés es el caso de Brasil con quien se ha establecido un tratado de amistad, cooperación y consulta que amplía los derechos políticos de sus ciudadanos a un nivel no comparable con el de los demás Estados que han firmado acuerdos de reciprocidad. El tratado comprende dos tipos de estatus para los brasileños residentes en Portugal que contemplan diversos derechos políticos.

El primero consiste en otorgar el sufragio activo y pasivo a escala local a los brasileños residentes, después de 2 y 3 años respectivamente y la posibilidad de votar en las elecciones legislativas locales después de 4 años de residencia, los anteriores plazos se aplican igualmente a los nacionales de Cabo Verde.

El segundo tipo de estatus, que otorga iguales derechos políticos, denominado cuasi-ciudadanía se puede solicitar al Ministerio de Asuntos Internos, una vez se ha residido legalmente por un periodo mínimo de 3 años y mientras se mantenga la residencia legal en el país. Las prerrogativas que otorga son numerosas, pues permite el voto activo y pasivo en todos los niveles territoriales, la posibilidad de optar a ser miembros del parlamento, el ejercicio de funciones públicas que representen autoridad con la única restricción de ciertos cargos de especial relevancia política como el de Primer Ministro o Presidente de la República, entre otros³⁵⁵. La contraparte es no poder contar con protección diplomática portuguesa, ni estar en capacidad de ejercer los mismos derechos políticos en Brasil. El goce de éstos en Portugal, suspende su uso en Brasil.

Por otra parte, los ciudadanos de países lusófonos con los que se establezcan acuerdos de reciprocidad, podrán participar en los referendos locales si han residido 2 años de forma legal en territorio portugués, y el mismo periodo de tiempo en el municipio donde tendrá lugar la consulta. Actualmente esta posibilidad se les concede a los brasileños y

³⁵⁵ Piçarra, Nuno y Gil, Ana Rita. *Op. Cit.* p. 27.

cabo verdianos, pues hasta ahora no se han establecido otros acuerdos con países de habla portuguesa.

10.5 Reflexiones sobre los casos planteados

Como se analizó en la primera parte de la tesis, en relación con la figura del Estado, su preponderancia y capacidad decisoria en materia migratoria es indiscutible. En lo que respecta a la integración política de los inmigrantes a través del derecho a voto, el Estado define y decide si se concede o no tal derecho y a qué ámbito territorial se aplica, así como los factores relativos a la nacionalidad del inmigrante, su estatus legal o el tiempo mínimo de residencia en el territorio donde aspira a ejercer el sufragio.

States have the sovereign authority to determine how they include their resident aliens in their polities. In this sense, like many other pressures of globalization, democracies all respond to postnationalist norms in ways that are distinctly “national”³⁵⁶

Como apunta David Earnest, no existe una aplicación homogénea a nivel internacional, en lo que respecta al derecho a voto inmigrante; sino, por el contrario, numerosas y dispares realidades, que convergen únicamente en el hecho de que es cada Estado quien tiene la prerrogativa y toma las decisiones en esta materia. “Rather than democracies converging around a common practice of enfranchising resident aliens, it is apparent that considerable differences will persist for some time”³⁵⁷.

La democracias analizadas seguirán padeciendo un déficit de legitimidad por no incluir en el *demos* a todos y cada unos de los habitantes del territorio, independientemente de su nacionalidad, considerando el vector de la residencia y la vecindad únicamente, en aras de otorgar el derecho a voto en todas las circunscripciones electorales.

La exposición de los casos planteados permite entrever el largo camino que hay aún por recorrer en cuanto al derecho a voto inmigrante. Tanto España como Portugal requieren una reforma constitucional para permitir el acceso al sufragio, únicamente a nivel municipal, independientemente de cláusulas de reciprocidad. A pesar de tal restricción,

³⁵⁶ Earnest, David. *Voting rights for resident aliens: A comparison of 25 democracies*. Washington, D.C. The George Washington University. 2003. p. 31.

³⁵⁷ *Ibíd.*

en la actualidad cierto número de inmigrantes extracomunitarios pueden votar en las elecciones municipales en los dos países. En el caso de Portugal los nacionales de 7 países y en el de España los ciudadanos de 12 Estados. Por consiguiente, a pesar de los constreñimientos, existe la posibilidad de votar a nivel municipal para un colectivo determinado de inmigrantes.

En cuanto a Estados Unidos, a pesar del precedente histórico con el que se cuenta, el acceso al voto es considerablemente limitado, puesto que, hoy en día, se puede ejercer en 6 municipios del Estado de Maryland y en Chicago en las elecciones de los consejos escolares. Por lo tanto, es posible afirmar que la realidad del voto inmigrantes es incluso más precaria que en España y Portugal, y requiere un esfuerzo aún mayor para concretarse. “The nondiscriminatory, national franchise in New Zealand is the paragon of the right, while the piecemeal rights offered only by municipalities in the United States and three cantons in Switzerland represents the minimal possible rights”³⁵⁸.

El aspecto positivo del caso norteamericano es que existen municipios en donde el acceso al voto se permite a los inmigrantes residentes en el mismo, independientemente de su nacionalidad y estatus legal; por consiguiente, se contempla la residencia de facto, como único elemento relevante, no se excluye a nadie que conviva en determinado entorno geográfico; se trataría entonces de la vecindad como principio, sin ningún tipo de excepción. En cuanto a Portugal, es interesante el acuerdo firmado con Brasil que concede a sus ciudadanos, residentes en territorio portugués, ostentar amplios derechos políticos prácticamente equiparables con los de los nacionales. Por otra parte, contempla el sufragio pasivo que emana de algunos de sus acuerdos de reciprocidad, contrario a los que sucede en España, donde los ciudadanos extracomunitarios no gozan de tal derecho.

En España es esencial la reforma constitucional para hacer realidad el voto inmigrante a nivel municipal para todos los residentes estables; en el margen de tiempo que esto tome, la única alternativa para ampliar el goce de este derecho político, es la de impulsar la firma de acuerdos bilaterales con otros países.

³⁵⁸ *Ibíd.* p. 19.

CONCLUSIONES

El Estado es el ente político por antonomasia en el sistema internacional actual. A pesar de que la globalización le plantea desafíos al requerir que el tratamiento de algunos aspectos se realice de forma colectiva, al interior de instancias como los organismos internacionales, su importancia en lo que respecta a la formulación de políticas en materia migratoria es indiscutible.

El Estado se ve enfrentado a ciertas paradojas que plantea la realidad actual como la defensa de la soberanía, basada en el principio de no intervención, mientras se propugna la defensa de asuntos de interés colectivo como los derechos humanos, la protección del medio ambiente o la defensa de la democracia. Específicamente, en lo que respecta a los derechos humanos, la contraposición entre ciudadanos y personas es preocupante. El teorema de Arendt permite entender cuán difícil es proteger al ser humano más allá de su condición de ciudadano en un Estado particular. Precisamente la experiencia histórica de los judíos durante el Tercer Reich, sustenta su análisis sobre el *derecho a tener derechos* y sobre las consecuencias de una legislación perniciosa, que generó exclusión y sirvió de base para el posterior exterminio de los judíos europeos.

El concepto de nación en la Alemania nazi que se basaba en una radical escisión nosotros/ellos con el argumento principal de la sangre y la raza, condujo a la exclusión de los judíos de todos los ámbitos de la vida, así como a la creación de una *comunidad de obligación moral* que comprendía únicamente a quienes eran considerados miembros del *Volk*. La solidaridad se aplicaba exclusivamente a los *camaradas de raza*, todas las demás personas eran consideradas inferiores y por consiguiente, prescindibles. Se diferenció, segregó y finalmente asesinó con impunidad a los judíos. La legislación, la propaganda y la educación fueron utilizadas con el fin de difundir un concepto de comunidad étnica que establecía fronteras inmodificables entre los ciudadanos y los extranjeros.

El concepto de nación apela a valores y elementos identitarios específicos que generan exclusión, en sociedades heterogéneas. Tanto este concepto como el *demos* son conflictivos porque delimitan, ese acto es por definición excluyente. Para poder superar

este inconveniente, es necesario sustentar la convivencia en el respeto a las prácticas y procedimientos democráticos así como a la ley, independientemente de factores culturales; y en cuanto al *demos*, reconsiderar constantemente las demarcaciones que establece.

La historia del imperialismo europeo entre 1871 y 1914, lo mismo que el nacionalismo integral del Siglo XX (sin decir ya nada del racismo de los nazis), ilustra el triste hecho de que la idea de la nación ha servido menos para fortalecer a las poblaciones en su lealtad al Estado constitucional y mucho más para movilizar a las masas para fines que apenas son compatibles con los principios republicanos³⁵⁹

Aunque aún no se entrevea la fusión entre derechos humanos y prerrogativas ciudadanas, debido a la configuración política actual que no ha conseguido proteger a las personas más allá de los límites de los Estados y de su condición de ciudadanas, es posible incentivar la empatía, la apertura de la mente ante la diferencia y una concepción del mundo permeable a la otredad.

Se presenta un déficit democrático cuando en el seno de una sociedad existen vecinos que no pueden participar en la escena política por no ser considerados ciudadanos. Los límites de la comunidad política no se compaginan con los de la sociedad de recepción. *Demos* y *pueblo* no son equivalentes. Por consiguiente, es deseable reajustar los límites del *demos* para incorporar en él a un creciente número de inmigrantes que forman parte de la sociedad y, por tal razón, deben estar en capacidad de elegir a sus representantes y ser tenidos en cuenta en el ámbito político.

El derecho a voto para los inmigrantes estables, conduce a facultar la integración política de éstos en las sociedades de recepción, debido a que les involucra en los asuntos públicos, haciéndoles partícipes de las decisiones que se toman y que les afectan de igual manera que a los autóctonos. Igualmente, contribuye a que quienes aspiran a ejercer cargos públicos de elección popular, tengan en cuenta las preocupaciones e intereses de los inmigrantes. Es interesante señalar que los vecinos inmigrantes son también contribuyentes en las sociedades de recepción; pagan impuestos pero no están en capacidad de designar a los representantes en el ámbito político. Sin embargo, el argumento principal para considerar indispensable el acceso al

³⁵⁹ Habermas, Jürgen. *Op. Cit.* p. 93.

voto para los inmigrantes es el de su *presencia* en la sociedad, debido a que interactúan, conviven y se desenvuelven cotidianamente al interior de la misma, por lo que dicha realidad no puede ser desconocida ni despreciada.

El derecho a voto cuestiona el concepto tradicional de ciudadanía puesto que éste ha estado asociado al de nación con su matiz etno-cultural. Por una parte, demuestra que es necesario considerar contingente y adaptable una concepción de ciudadanía que en principio ha estado fija y cerrada; por otro lado, introduce derechos políticos basados en la residencia y no en la nacionalidad, hecho que contribuye a desligar, en la práctica, la nacionalidad del ejercicio de los derechos políticos que ésta conlleva. Impulsar el voto de los inmigrantes por su calidad de vecinos y no de nacionales, representa un importante giro en la concepción tradicional de la ciudadanía y permite concebir una comunidad política que amplía sus límites permanentemente, acorde con la cambiante conformación social de un entorno específico.

Desde el punto de vista filosófico y reflexivo, la integración política de los inmigrantes, basada en la vecindad y no en la nacionalidad, representa una transformación relevante para el concepto clásico de ciudadanía. Sin embargo, hasta tanto no se equiparen, en la práctica, los derechos políticos de los nacionales y los inmigrantes, así como su condición de miembros de la comunidad política, la concepción tradicional de la ciudadanía continuará estando presente en las sociedades democráticas de nuestros días, a pesar de los cambios y desafíos que porta la migración internacional como fenómeno político relevante.

Persiste aún la alusión al carácter simbólico de la ciudadanía y, a la identidad común, articuladora de la pertenencia nacional, como justificante de la exclusión de los inmigrantes estables del ejercicio de la ciudadanía plena, que implica el acceso a todos los derechos políticos, sin excepciones.

Desde una aproximación filosófico-normativa, es necesario superar la *jaula de hierro* que representa el binomio ciudadanía-nacionalidad, en aras de adaptarse a la realidad de entornos multiculturales, en los que es esencial fomentar la convivencia y la inclusión de los inmigrantes estables, con base en el criterio de la vecindad.

El acceso a la esfera pública por parte de los inmigrantes, se erige como imperativo. La interacción directa con el sistema político y el ejercicio de todos los derechos políticos, incluido el sufragio activo y pasivo en todas las circunscripciones electorales, es el referente a seguir, desde el ámbito reflexivo de la filosofía política. Existen dos vías, que a pesar de ser disímiles desde el punto de vista teórico, en el devenir político actual pueden ser igualmente válidas para permitir el ejercicio del derecho a voto a los inmigrantes, de forma irrestricta: la progresiva concesión del mismo, teniendo en cuenta el criterio de la vecindad; y la flexibilización del acceso a la nacionalidad en la sociedad de recepción para poder votar sin limitaciones ni salvedades.

La *ciudadanía dúctil*, es una propuesta teórica que pretende aunar ser y deber ser, al considerar posible replantear constantemente los linderos de la comunidad política con el fin de incluir en ella a los vecinos inmigrantes. Se basa en la idea de que la ciudadanía no es un concepto definido de una vez y para siempre, que éste puede ser modificado acorde con la realidad del momento. Se distancia de la concepción cerrada a la que apela la nación cuando establece elementos constitutivos específicos como la cultura, religión, tradiciones, etc. y que necesariamente establecen una escisión nosotros/ellos que es definitiva e inapelable. La *ciudadanía dúctil* pondera la multiculturalidad que porta consigo la migración actual y considera indispensable el respeto a la ley como punto de convergencia entre personas con bagajes culturales diversos. Son la *ciudadanía cívica*, el *patriotismo constitucional*, la *ciudadanía sin comunidad*, la *ciudadanía imperfecta*, y la *ciudadanía inclusiva* los cimientos de esta propuesta teórica.

Es evidente que en la actualidad *ethnos*, *demos* y *pueblo* no son equiparables, por tal razón, es necesario admitir que en las sociedades de recepción habitan personas que no pueden participar en el ámbito político por su condición de inmigrantes. Las fronteras de la comunidad política y de la sociedad no son iguales, y por lo tanto es esencial conceder derechos políticos a los inmigrantes. La legitimidad de la democracia está entredicho cuando una parte considerable de la población de un territorio está excluida de la toma de decisiones en la esfera pública.

La *ciudadanía dúctil* se sustenta en la idea de que las sociedades actuales son plurales y que es necesario reflejar esa realidad en lo que se refiere al acceso al ámbito político. El

Estado como actor principal del sistema internacional y protagonista en las cuestiones migratorias, debe potenciar la inclusión de los inmigrantes en calidad de ciudadanos, a través de medidas como la concesión del derecho al voto en todas las circunscripciones.

Tal política puede plasmarse por medio del acceso al voto municipal con la idea de ampliarlo de forma progresiva hasta cubrir todos los niveles territoriales. Por otra parte, es factible, de igual forma, subsanar los fallos del proceso de naturalización e introducir medidas en aras de fomentar y facilitar el acceso a la nacionalidad como forma de integración política, ya que ésta permite el ejercicio del derecho a voto sin excepciones. Desde el punto de vista teórico, estas dos aproximaciones han respondido a miradas diversas sobre el mismo fenómeno; la primera a una concepción tradicional que no concibe romper la jaula de hierro ciudadanía-nacionalidad y otra más laxa y plural, que considera la residencia o vecindad, como el factor principal a considerar, y no la nacionalidad.

He adoptado las dos perspectivas, a pesar de adherirme a la segunda, en el plano normativo, puesto que una postura ecléctica permite apelar a todos los elementos a disposición en el ámbito práctico, para poder consolidar el voto inmigrante en las sociedades democráticas de occidente.

Por esta razón, los derechos de los trabajadores inmigrados, su protección contra la super-explotación y la discriminación, la organización de su acceso a la ciudadanía a través de procedimientos de nacionalización o de doble nacionalidad o, de forma más fundamental todavía, a través de la conversión de los derechos sociales en derechos políticos (los cuales, a su vez, constituirían la verdadera garantía contra la violación de los derechos individuales), en una palabra, la abolición de la condición de sujeción o de minoría, constituye el indicador privilegiado del grado de vigencia de la ciudadanía y de su dinámica, incluso aunque los trabajadores inmigrados no llegaran a agotar estos derechos³⁶⁰

Por otra parte, la *ciudadanía dúctil*, requiere la transformación de la imagen que tiene la sociedad de sí misma. Actualmente, sociedades plurales se continúan percibiendo como entes homogéneos desde el punto de vista cultural; para que se supere esa concepción es importante incentivar la *moral cosmopolita* en el ámbito educativo. Ésta tendría por

³⁶⁰ Balibar, Étienne. *Nosotros ¿Ciudadanos de Europa?* Op. Cit. p. 84.

objeto reconocer el valor del ser humano independientemente de su condición de ciudadano de un Estado determinado.

La *moral cosmopolita* ampliaría el concepto de solidaridad y empatía más allá de los límites de la nación para generar interés por realidades distantes y preocupación por las personas, más allá de los puntos de referencia próximos como la familia y la nación. “No se debe defender el universalismo ni el relativismo, sino más bien el cosmopolitismo, es decir, la globalización de las preocupaciones morales y políticas y las luchas contra la opresión y el sufrimiento humanos”³⁶¹.

Las sociedades actuales deben acoger la idea de que es necesario que la *comunidad de obligación moral* incorpore a todos los seres humanos, independientemente de sus rasgos o especificidades; que la educación en una *moral cosmopolita* es indispensable para que la empatía sea interiorizada por los estudiantes y forme parte de su visión del mundo, con el fin de superar la exclusión nosotros/ellos en la que se ha basado el concepto moderno de nación.

Con relación al proceso de adquisición de la nacionalidad española por residencia, teniendo en cuenta los referentes para el análisis que se han extraído del estudio de los casos de Estados Unidos y Portugal, y las directrices estipuladas por la Comisión Europea, es posible formular las siguientes recomendaciones con el objeto de facultar el acceso a la misma, a los inmigrantes:

Reducir el tiempo de espera para la resolución del expediente de nacionalidad, con el fin de que no supere el periodo de 1 año que el Código Civil establece, aunque, teniendo como meta, un plazo máximo de 6 meses, como ocurre actualmente en Portugal. La transparencia en la información es esencial; informar de forma clara y concisa al interesado sobre el estado de su solicitud y el tiempo restante para conocer la resolución del proceso. En cuanto al costo, actualmente es demasiado elevado, por lo que debería considerarse la posibilidad de que el proceso de naturalización volviera a ser gratuito o, en su defecto, que el precio fuera muy reducido o simbólico en consonancia con las sugerencias de la Comisión Europea.

³⁶¹ De Sousa Santos, Boaventura. *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Bogotá. Universidad Nacional. 1998. p. 98.

Es importante, igualmente, que se realicen campañas para informar y promover el acceso a la nacionalidad española. En este aspecto, el ejemplo de Estados Unidos es ilustrativo porque uno de los puntos fuertes de su proceso de naturalización, es precisamente el diseño de campañas de promoción y la oferta de información detallada sobre el mismo.

Con relación a la doble nacionalidad, su inclusión en la legislación española sería deseable, teniendo en cuenta que se erige como estímulo para que los inmigrantes opten a la nacionalidad, ya que la renuncia a la nacionalidad anterior puede acarrear inconvenientes tanto económicos como legales.

El principio de *ius soli* como forma de acceder a la nacionalidad debería ser implementado sin restricciones, con el fin de favorecer el desarrollo en igualdad de condiciones, a las personas nacidas en territorio español. Esta medida ha sido ponderada por la Comisión y es una realidad en el caso de Estados Unidos.

Con relación al examen cívico o de integración que en el caso de España sería el recientemente implantado CCSE, es importante considerar la posibilidad de que sea gratuito o que tenga un costo reducido, con el fin de que el factor económico no se convierta en un inconveniente para la naturalización. Sería interesante, igualmente, establecer exenciones para las personas con escasos recursos, como actualmente se realiza tanto en Portugal como en Estados Unidos; así mismo, se podría diseñar un examen más sencillo que beneficiara a las personas mayores o analfabetas.

Es importante destinar recursos públicos enfocados a ofrecer cursos para la preparación del examen CCSE. De igual forma, se podría crear una alternativa al examen CCSE que consistiera en acudir a cursos subvencionados por el Estado sobre los materiales y contenidos del examen cívico. Un porcentaje mínimo de asistencia podría ser suficiente para acreditar los conocimientos requeridos.

En cuanto al examen de idioma además de representar un esfuerzo económico importante para el interesado, responde a un diseño estandarizado que se utiliza para certificar el conocimiento del español como lengua extranjera, y que no se ajusta a las necesidades y exigencias propias del proceso de naturalización.

Sería deseable la creación de una prueba específica para los solicitantes de nacionalidad por residencia que fuera impartida directamente por el Estado, como en el caso de Estados Unidos, y que además, no representara costos adicionales al inmigrante. Se podría considerar eximir del examen de español a quienes acrediten haber llevado a cabo estudios de secundaria o universitarios en español, así como a las personas mayores o analfabetas.

El número de convocatorias para presentar los exámenes antes mencionados, debería ser mayor que el actual, para conseguir que el periodo total de espera para la resolución del expediente de nacionalidad no exceda los estándares deseables. Si por una parte, el procedimiento alcanza el objetivo legal establecido o incluso es inferior al mismo pero, por otra, la presentación de las pruebas ha dilatado el momento de entrada de la solicitud a nivel oficial, los plazos seguirían siendo elevados, por cuanto habría que añadir al análisis de la solicitud, el tiempo invertido en obtener los certificados cívico y de idioma.

En España, el derecho al voto para los inmigrantes en todas las circunscripciones electorales no se vislumbra en el corto plazo. Actualmente para los ciudadanos extracomunitarios, es posible votar únicamente si se han firmado acuerdos de reciprocidad, en el ámbito municipal; posibilidad tangible para los nacionales de 12 países. Para que el voto inmigrante a nivel municipal se implemente de forma generalizada, es necesario eliminar el requisito de la reciprocidad del artículo 13.2 de la Constitución.

El derecho a voto inmigrante refleja la relevancia del Estado como ente político, puesto que a través de las políticas que formula, establece los criterios que determinan quién y bajo qué condiciones puede ejercer tal derecho político: la situación legal, el tiempo mínimo de residencia, la nacionalidad del interesado y el ámbito territorial en que podrá participar.

Las democracias analizadas, Estados Unidos, Portugal y España, padecen actualmente un déficit de legitimidad por cuanto no permiten a todos los vecinos inmigrantes interactuar con el sistema político a través del ejercicio del sufragio; y, menos aún, que tal prerrogativa se ostente en todos los ámbitos territoriales. Los linderos del *demos* son, todavía, demasiado estrechos.

BIBLIOGRAFÍA

Abranches, Maria. *Evaluation for the National Immigrant Support Services in Portugal.* International Organization for Migration. Lisboa. 2009.

Achbar, Mark (ed.). *Manufacturing Consent. Noam Chomsky and the Media.* Montreal. Black Rose Books. 1995.

Ainsa, Fernando. “Razones y límites del derecho de injerencia desde una perspectiva latinoamericana”, en *Revista Cuadernos Americanos.* Vol.3. Nº 57. Mayo-Junio de 1996.

Aja, Eliseo y Moya, David. “El derecho de sufragio de los extranjeros residentes”, en *Anuario de la inmigración en España.* Barcelona. Bellaterra. 2009.

Akhil, Gupta y Ferguson, James. *Más allá de la cultura: espacio, identidad, y la política de la diferencia* www.cholonauta.edu.pe

Aldecoa Luzárraga, Francisco y Guinea Llorente, Mercedes. *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa.* Madrid. Marcial Pons. 2008.

Algostino, Alexandra. “La direttiva “rimpatri”: la fortezza Europa alza le mura”, en *Minorigiustizia.* 2008.

Aly, Götz. *¿Por qué los alemanes? ¿Por qué los judíos?: Las causas del Holocausto.* Barcelona. Crítica. 2012.

Anderson, Benedict. *Comunidades Imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo.* México, D.F. Fondo de Cultura Económica. 1993.

Añón, María José. “Nueva ciudadanía y derechos sociales y políticos de los inmigrantes”, en *Gaceta Sindical. Reflexión y Debate.* Vol. 3. Junio de 2003.

Appiah, Kwame Anthony. “Patriotas Cosmopolitas”, en **Nussbaum, Martha y Cohen, Joshua (comp.)** *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y ciudadanía mundial.* Barcelona. Paidós. 1999.

- Arendt, Hannah.** *Eichman en Jerusalén.* Barcelona. Editorial Debolsillo. 2008.
- Arendt, Hannah.** *Los orígenes del totalitarismo.* Madrid. Taurus Ediciones. 1974.
- Arendt, Hannah.** *Una revisión de la historia judía y otros ensayos.* Barcelona. Paidós. 2005.
- Arnal, María.** “De nómadas a migrantes: el gran salto interpretativo”, en **Morente, Felipe** (ed.) *Cuadernos Étnicas. Inmigrantes, claves para el futuro inmediato.* Jaén. Universidad de Jaén. 2000.
- Balibar, Étienne.** *Nosotros ¿Ciudadanos de Europa?* Madrid. Editorial Tecnos. 2003.
- Balibar, Étienne.** “Del cosmopolitismo a la cosmopolítica”, en *RIFP* N° 31. 2008.
- Balibar, Étienne.** *Borderland Europe and the challenge of migration.* www.opendemocracy.net
- Barragán Galindo, Carlos Alberto.** *La Comunidad Internacional. Organismos e Instituciones.* Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas. 2002.
- Bascherini, Gianluca.** “Las políticas migratoria en Europa: una visión comparada”, en *ReDCE* N° 10. Julio-Diciembre de 2008.
- Bauböck, Rainer.** “Cómo transforma la inmigración a la ciudadanía: perspectivas internacionales, multinacionales y transnacionales”, en **Aubarell, Gemma y Zapata, Ricardo** (eds.) *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global.* Barcelona. Icaria. 2004.
- Bauman, Zygmunt.** *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil.* Madrid. Siglo XXI. 2003.
- Beck, Ulrich.** *La Europa cosmopolita.* Barcelona. Paidós. 2006.
- Beck, Ulrich.** *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz.* Barcelona. Paidós. 2005.

Benhabib, Seyla. *Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global.* Buenos Aires. Katz Editores. 2006.

Benhabib, Seyla. *Los derechos de los otros.* Barcelona. Editorial Gedisa. 2005.

Benhabib, Seyla. *Another Cosmopolitanism: Hospitality, Sovereignty, and Democratic Iterations.* Oxford. Oxford University Press. 2006.

Benjamin, Walter. *The task of the translator* en *Illuminations.* Glasgow. Fontana/Collins. 1979.

Benjamin, Walter. *Tesis sobre la historia y otros fragmentos.* Itaca, México, D.F. 2008.

Beyuki, Abdelhamid. “Los flujos migratorios: un reto manejable”, en **Pimentel Siles, Manuel** (coord.) *Procesos Migratorios, Economía y Personas.* Almería. Cajamar. 2002.

Bhabha, Homi. “Diseminación: El tiempo, el relato y los márgenes de la nación moderna”, en *El Lugar de la cultura.* Buenos Aires. Manantial. 2002.

Blanco Fernández de Valderrama, Cristina. “La gestión de los flujos migratorios. Algunas cuestiones previas en torno al caso español”, en *Procesos Migratorios, Economía y Personas.* Almería. Cajamar. 2002.

Blázquez Rodríguez, Irene y Gutiérrez Castillo, Víctor. *Derecho de la Unión Europea sobre inmigración y asilo.* Madrid. Editorial Dykinson, S.L. 2006.

Carens, Joseph. “La integración de los inmigrantes”, en **Aubarell, Gemma y Zapata, Ricardo** (eds.) *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global.* Barcelona. Icaria. 2004.

Castles, Stephen. “Why migration policies fail”, en *Ethnic and Racial Studies.* Vol. 27. N° 2. March 2004.

Catholic Legal Immigration Network. “Barriers and Challenges Posed by USCIS”, en *A More Perfect Union: A National Citizenship Plan*. Washington, D.C. 2007.

Chomsky, Noam. *El lenguaje y el entendimiento*. Barcelona. Seix Barral. 1973.

Chomsky, Noam. *Media Control / Acts of Aggression*. Montreal. Black Rose Books. 2000.

Chueca Sancho, Ángel G. y Aguelo Navarro, Pascual. “El derecho de voto de los extranjeros en España en perspectiva europea”, en Documentos CIDOB. Serie Migraciones. Nº 19. Barcelona. 2009.

Comisión Europea. *Libertad, seguridad y justicia para todos. Justicia y asuntos de interior en la Unión Europea*. Dirección General de Prensa y Comunicación. 2004.

Comisión Europea. *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales*. Tercera Edición. Abril de 2010. Luxemburgo: Oficina de publicaciones de la Unión Europea.

Coreth, Emerich. *Cuestiones fundamentales de Hermenéutica*. Barcelona. Editorial Herder. 1972.

Cortina, Adela. *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid. Alianza Editorial. 2005.

Covarrubias Velasco, Ana. “No intervención versus promoción de la democracia representativa en el Sistema Interamericano”, en **Tickner, Arlene (comp.)** *Sistema Interamericano y Democracia: antecedentes históricos y tendencias futuras*. Uniandes. Bogotá. 2000.

Criado, María Jesús. “Derechos ciudadanos y migración en perspectiva comparada. Tendencias y cambios recientes”, en *Migraciones Internacionales*. Vol. 4. Nº 4. Julio-Diciembre 2008.

Dag Tjaden, Jasper (ed.) *Access to citizenship and its impact on immigrant integration. Handbook for Portugal*. Migration Policy Group y Universidad de Lisboa. 2010.

Dag Tjaden, Jasper; Sánchez-Montijano, Elena (ed.) *El acceso a la ciudadanía y sus efectos sobre la integración de inmigrantes. Manual para España.* Migration Policy Group. CIDOB. 2012.

De Lucas, Javier y Añón, María José. *Integración y derechos. A la búsqueda de indicadores.* Barcelona Icaria editorial. 2013.

De Lucas, Javier y Díez, Laura. *La integración de los inmigrantes.* Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2006.

De Lucas, Javier. “Ciudadanía: la jaula de hierro para la integración de los inmigrantes”, en **Aubarell, Gemma y Zapata, Ricardo (eds.)** *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global.* Barcelona. Icaria. 2004.

De Lucas, Javier. “Inmigrantes. Del Estado de excepción al Estado de derecho”, en *Oñati Socio-Legal Series.* Vol. I. Nº 3. 2011.

De Lucas, Javier. “La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes”, en *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho.* Nº 13. 2006. www.uv.es/CEFD/13/delucas.pdf

De Lucas, Javier. “Los inmigrantes como ciudadanos”, en *Gaceta Sindical. Reflexión y Debate.* Vol. 3. Junio de 2003.

De Sousa Santos, Boaventura. *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación.* Bogotá. Universidad Nacional. 1998

Delgado Parra, María Concepción. “Ciudadanía moderna, ¿un obstáculo para los derechos humanos? De Arendt a Benhabib”, en *Reflexión Política.* Año 16. Nº 32. Diciembre 2014.

Derrida, Jacques. *Políticas de la Amistad.* Madrid. Trotta. 1998.

Dougherty, James y Pfaltzgraff, Robert. *Teorías en pugna en las relaciones internacionales.* Nueva York. Grupo Editor Latinoamericano. 1990.

Dover, Robert. “Towards a Common EU Immigration Policy: a Securitization Too Far” en *Journal of European Integration*. Vol. 30. Nº 1. March 2008.

Dubiel, Helmut. “Cultivated Conflicts”, en *Political Theory*. Vol. 26. Nº 2. 1998.

Durán, Rafael y Martín, Magdalena. *La integración política de los inmigrantes. La vía del sufragio*. Granada. Editorial Comares. 2008.

Earnest, David. *Voting rights for resident aliens: A comparison of 25 democracies*. Washington, D.C. The George Washington University. 2003.

Faist, Thomas y Gerdes, Jürgen. *Dual Citizenship in an age of mobility*. Washington D.C. Migration Policy Institute. 2008.

Fanon, Frantz. *Los condenados de la tierra*. México. Fondo de Cultura Económica. 1963.

Fernández Sánchez, Pablo Antonio. *Derecho Comunitario de la Inmigración*. Barcelona. Atelier Libros. 2006.

Fernández, Mariano. “Las dos variantes del cierre: etnos y demos”, en **Martínez de Pisón, José y Giró, Joaquín.** *Inmigración y Ciudadanía. Perspectivas sociojurídicas*. Logroño. Universidad de la Rioja. 2003.

Friedländer, Saul. *El Tercer Reich y los judíos (1933-1939). Los años de la persecución*. Barcelona. Círculo de Lectores/Galaxia Gutenberg. 2009.

Gadamer, Hans-Georg. *Antología*. Salamanca. Ediciones Sígueme. 2001.

Gadamer, Hans-Georg. *El problema de la conciencia histórica*. Madrid. Tecnos. 1993.

Gadamer, Hans-Georg. *Verdad y Método I*. Salamanca. Ediciones Sígueme. 1977.

García Canclini, Néstor. *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. Barcelona. Paidós. 2001.

García Inda, Andrés. “El cosmopolitismo y las nuevas fronteras de la ciudadanía”, en **Martínez de Pisón, José y Giró, Joaquín.** *Inmigración y Ciudadanía. Perspectivas sociojurídicas.* Logroño. Universidad de la Rioja. 2003.

García, Elena. “Los derechos políticos de los inmigrantes”, en **Del Águila, Rafael** (coord.) *Inmigración. Un desafío para España.* Madrid. Editorial Pablo Iglesias. 2005.

Glick, Nina; Basch, Linda; Blanc-Szanton, Cristina. “Transnationalism: A New Analytical Framework for Understanding Migration”, en *Towards a Transnational Perspective on Migration. Race, Class, Ethnicity and Nationalism Reconsidered.* New York. The New York Academy of Sciences. (Vol. 645). 1992.

González Casanova, Pablo. *No intervención, autodeterminación y democracia en América Latina.* Siglo Veintiuno Editores. México. 1983.

González Rabanal, María de la Concepción. “El control de migraciones y la globalización de las economías ¿Fenómenos compatibles?”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales.* Nº 51.

González, Mencia. “Migraciones y Teoría Social. Algunas consideraciones”, en www.laberinto.uma.es

Habermas, Jürgen. *La inclusión del otro. Estudios de Teoría Política.* Barcelona. Paidós. 1999.

Haffner, Sebastian. *Alemania: Jekyll y Hyde: 1939: 1939, el nazismo visto desde dentro.* Barcelona. Destino. 2005.

Hajihosseini, Fatemeh. “Hospitality, Sovereignty, and Democratic Iterations”, en *German Law Journal.* Vol. 9. Nº 6. 2008.

Hayduk, Ronald. “Democracy for all: restoring immigrant voting rights in the US”, en *New Political Science.* Vol. 26. Nº4. Diciembre 2004.

Healy, Claire. *EUDO Citizenship Observatory. Naturalisation Procedures for Immigrants. Portugal.* European University Institute. Badia Fiesolana. 2013.

Healy, Claire. *Portuguese Citizenship: The New Nationality Law of 2006.* Lisboa. ACIDI. 2011.

Helzel, Paola B. “Apolide e Cittadino: Il dilemma della fonte dei diritti nella lezione di Hannah Arendt”, en *Foro Nueva época* N° 7. 2008.

Hilberg, Raul. *The destruction of the european jews.* New York. Holmes & Meier. 1985.

Huddleston, Thomas et al. *Migrant Integration Policy Index.* Bruselas. Migration Policy Group y British Council. 2011.

Huddleston, Thomas y Dag Tjaden, Jasper. *Immigrants Citizens Survey* Bruselas. King Baudouin Foundation y Migration Policy Group. 2012.

Izquierdo Escribano, Antonio. “La Inmigración en Europa: Flujos, tendencias y política”, en **Izquierdo Escribano, Antonio (dir.)** *Inmigración: Mercado de Trabajo y Protección Social en España.* Madrid. Consejo Económico y Social. 2003.

Kamentsky, Christa. *Children’s literature in Hitler’s Germany: The cultural policy of National Socialism.* Atenas. Ohio University Press. 1984.

Keohane, Robert. “International Institutions: can interdependence work?”, en *Foreign Policy Magazine.* Primavera. 1998.

Kershaw, Ian. *La dictadura nazi. Problemas y perspectivas de interpretación.* Buenos Aires. Siglo XXI editores. 2004.

Kini, Tara. “Sharing the vote: noncitizen voting rights in local school boards elections”, en *California Law Review.* Vol. 93. 2005.

Klemperer, Victor. *Quiero dar testimonio hasta el final. Diarios 1942-1945.* Barcelona. Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores. 2003.

Koonz, Claudia. *La conciencia nazi. La formación del fundamentalismo étnico del Tercer Reich.* Barcelona. Paidós. 2005.

Koselleck, Reinhardt. *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos.* Barcelona. Paidós. 1979.

Koslowski, Rey. *Migrants and Citizens. Demographic change in the European State System.* New York. Cornell University Press. 2000.

Kymlicka, Will. “Nacionalismo minoritario dentro de las democracias liberales”, en **García, Soledad y Luckes, Steven (comp.)** *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación.* Madrid. Siglo Veintiuno. 1999.

Kymlicka, Will. *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías.* Barcelona. Paidós. 1995.

Kymlicka, Will. “Derechos individuales y derechos de grupo en la democracia liberal”, en **Taylor, Charles.** *La Política del Reconocimiento.* México. Fondo de Cultura Económica. 1993.

La Calle Marcos, Abel. “La construcción de la política comunitaria de inmigración” en **Pimentel Siles, Manuel (coord.)** *Procesos Migratorios, Economía y Personas.* Almería. Cajamar. 2002.

Lanceros, Patxi. *Política mente. De la revolución a la globalización.* Barcelona. Anthropos. 2005.

Lanceros, Patxi. “Nación y soberanía: dos problemas de la modernidad política. La cabeza del Rey: Dos modelos y un error”, en *Utopía y Praxis Latinoamericana.* Nº 26. Julio-Septiembre 2004.

Lanceros, Patxi. *Fuera de la ley. Poder, Justicia y Exceso.* Madrid. Abada Editores. 2012.

Lechner, Norbert. *El Miedo: Reflexiones sobre su dimensión social y cultural.* Medellín. Corporación Región. 2002.

Levi, Primo. *Vivir para contar. Escribir tras Auschwitz.* Barcelona. Alpha Decay. 2009.

- Lower, Wendy.** *Las arpías de Hitler*. Barcelona. Crítica. 2013.
- Lyotard, Jean-François.** *La condición postmoderna*. Madrid. Cátedra. 1989.
- Lyotard, Jean-François.** *Le différend*. Paris. Minuit. 1983.
- Maalouf, Amin.** *Identidades asesinas*. Madrid. Alianza Editorial. 2005.
- Maceiras, Manuel y Treballe, Julio.** *La hermenéutica contemporánea*. Bogotá. Editorial Cincel. 1990.
- Massó, Marcos.** *Los derechos políticos de los extranjeros en el estado nacional. Los derechos de participación política y el derecho de acceso a funciones públicas*. Madrid. Editorial Mapfre. 1997.
- Mejía Quintana, Oscar.** “Patriotismo de la constitución y opinión pública”, en *Diálogos de Saberes: Investigaciones y Ciencias Sociales*. N° 32. 2010.
- Mezzadra, Sandro.** *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*. Madrid. Traficantes de sueños. 2005.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social.** Secretaría General de Inmigración y Emigración. Dirección general de Migraciones. Retorno voluntario ayudas al APRE 2009-2013. Datos actualizados a 22 de Enero de 2014.
- Ministerio de Trabajo e Inmigración.** *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración. 2011-2014*.
- Miravet, Pablo.** “Algunos problemas para la participación cívica y política de los inmigrantes”, en <http://www.uv.es/CEFD/14/pmiravet.pdf>
- Moreno Fuentes, Francisco Javier y Martín Pérez, Alberto.** *EUDO Citizenship Observatory. Naturalisation Procedures for Immigrants Spain*. European University Institute. Badia Fiesolana. 2013.
- Mouffe, Chantal.** *Dimensions of radical democracy: pluralism, citizenship and community*. Londres. Routledge. 1992.

Nair, Sami. *La Europa mestiza. Inmigración, ciudadanía, codesarrollo.* Barcelona. Círculo de Lectores. 2010.

Nair, Sami. *Y vendrán...Las migraciones en tiempos hostiles.* Barcelona. Planeta. 2006.

Nussbaum, Martha. “Patriotismo y cosmopolitismo”, en **Nussbaum, Martha y Cohen, Joshua (comp.)** *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y ciudadanía mundial.* Barcelona. Paidós. 1999.

Nyberg Sorensen, Ninna. *From Transnationalism to the Emergence of a New Transnational Research Field*, en *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 27.2. Junio de 2003.

Pereda, Carlos; Walter, Actis; De Prada, Miguel Ángel. “Dimensiones de la inmigración en España. Impactos y desafíos”. www.colectivoioe.org

Pereda, Carlos; Walter, Actis; De Prada, Miguel Ángel. “Política migratoria española en el marco europeo”. 4º Meeting Internazionale di Loreto. Europa: Dialogo tra le culture, una sfida (23-29 Luglio 2001).

Piçarra, Nuno y Gil, Ana Rita. *EUDO Citizenship Observatory. Country Report. Portugal.* European University Institute. Badia Fiesolana. 2012.

Plaza, Sonia. *¿Es la Directiva de Retorno Aprobada por la Unión Europea favorable para Latinoamérica?* www.worldbank.org

Principios comunes sobre inmigración y asilo. La UE adopta una estrategia de 10 puntos para combatir la inmigración ilegal y evitar la carencia de mano de obra cualificada. 17 de Junio de 2008. www.europa.eu.int

Rafecas, Daniel. *Historia de la solución final: una indagación de las etapas que llevaron al exterminio de los judíos europeos.* Buenos Aires. Siglo XXI. 2012.

Rafecas, Daniel. *La ciencia del derecho ante el advenimiento del nazismo: el perturbador ejemplo de Carl Schmitt.* www.catedrahendler.org/doctrina-in.php

Rodríguez-Drincourt, Juan. *Los derechos políticos de los extranjeros.* Madrid. Editorial Civitas. 1997.

Rubinstein, Aryeh. *El retorno a Sión.* Jerusalén. Israel Program for Scientific Translations. 1977.

Rubio Castro, Ana, Moya Escudero, Mercedes. “Nacionalidad y ciudadanía una relación a debate”, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez.* Nº 37. 2003.

Rubio, José. “De la ciudadanía transnacional a la ciudadanía transcultural”, en **Salazar, Octavio y Torres, Manuel (eds.)** *La inclusión del otro. Más allá de la tolerancia.* Córdoba. Universidad de Córdoba. 2007.

Said, Edward. *Reflexiones sobre el exilio. Ensayos literarios y culturales.* Barcelona. Random House Mondadori. 2005.

Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* Bogotá. Altamir Ediciones. 1994.

Sassen, Saskia. *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos.* Madrid. Traficantes de sueños. 2003.

Sayad, Abdelmalek. “La doppia pena del migrante. Riflessioni sul «pensiero di Stato»”, en *Aut Aut*, Nº 275.

Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución.* Madrid. Alianza. 1983.

Smith, Michael Peter y Guarnizo, Luis Eduardo. *Transnationalism from below.* New Jersey. Transaction Publishers. 2002.

Solanes, Ángeles. “Inmigración, integración y tercer sector”, en *Revista Española del Tercer Sector.* Nº 4. Septiembre-Diciembre de 2006.

Sorroza, Alicia. *Inmigración y Unión Europea: ¿Hasta dónde podemos llegar juntos?*, Análisis de Real Instituto Elcano. Nº 64. 1 de junio de 2007.

Strasser, Carlos. *Para una teoría de la democracia posible. La democracia y lo democrático.* Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano. 1991.

Todorov, Tzvetan. *Nosotros y los otros. Reflexión sobre la diversidad humana.* Madrid. Siglo XXI editores. 2010.

U.S. Department of Homeland Security. U.S. Citizenship and Immigration Services. *A guide to naturalization.* 2011.

V.V.A.A. *Access to citizenship and its impact on immigrant integration. European Summary and Standards.* European University Institute. 2010.

V.V.A.A. *EUDO Citizenship Observatory. Country Report on Citizenship Law: Spain.* European University Institute. Badia Fiesolana. 2015.

V.V.A.A. *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes.* Bilbao. Fundación BBVA. 2008.

V.V.A.A. *Migrant Integration Policy Index Portugal.* Barcelona/Bruselas.CIDOB y MPG. 2015.

V.V.A.A. *Migrant Integration Policy Index USA.* Barcelona/Bruselas. CIDOB y MPG. 2015.

V.V.A.A. *EUDO Citizenship Observatory. Country Report. Spain.* European University Institute. Badia Fiesolana. 2012.

V.V.A.A. *Migrant Integration Policy Index, Paving the Way for Integration: Pathways to Citizenship in France and the United States.* The Immigration Policy Center, MPG, France terre d'asile. 2013.

V.V.A.A. *Noncitizen voting in New York City.* Colin Powell School for Civic and Global Leadership. The City College of New York. Junio 2014.

Velasco, Juan Carlos. “Los contextos del patriotismo constitucional”, en *Cuadernos de Alzate*. N° 24.

Velasco, Juan Carlos. “Patriotismo constitucional y republicanismo”, en *Claves de Razón Práctica*. N° 125.

Verdugo Mates, Rosa María, Gómez Suárez Águeda. “Narraciones Políticas y procesos de enmarcamiento del discurso de las asociaciones del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes de España”, en *Papers*. Nº 81. 2006.

Walt, Stephen. “International Relations: one world, many theories”, en *Foreign Policy Magazine*. Spring. 1998.

Wonjung Park, Julian. “A more meaningful citizenship test-unmasking the construction of a universalist, principle-based citizenship ideology”, en *California Law Review*. Vol. 96. 2008.

Young, Iris Marion. *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid, Ediciones Cátedra. 2000.

Zapata-Barrero, Ricard. “Inmigración y multiculturalidad: hacia un nuevo concepto de ciudadanía”, en **Martínez de Pisón, José y Giró, Joaquín.** *Inmigración y Ciudadanía. Perspectivas sociojurídicas*. Logroño. Universidad de la Rioja. 2003.

Zapata-Barrero, Ricard. *El turno de los inmigrantes. Esferas de Justicia y Políticas de Acomodación*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. 2002.

Zárate, Luis Carlos. *La no intervención ante el derecho americano*. Maser Impresores. 1984.

Zarka, Ives-Charles. *Un detalle nazi en el pensamiento de Carl Schmitt*. Barcelona. Anthropos. 2007.

Zobel, Clemens y Barbosa, Carlos Elias. “O acesso dos imigrantes ao voto e aos cargos eleitorais nas autarquias portuguesas”, en *Revista Migrações*. Nº 8. Abril de 2011.

ANEXOS

Leyes de Nuremberg
15 de septiembre de 1935

Ley de ciudadanía del Reich y Ley para la protección de la sangre y el honor alemanes del 15 de septiembre de 1935. En: Boletín Oficial del Reich, año 1935, parte I, págs. 1146-1147

El Reichstag ha sancionado por unanimidad la siguiente ley, que queda promulgada por la presente

Artículo 1º

- 1) Será considerado ciudadano con todas las responsabilidades inherentes todo aquel que disfrute de la protección del Reich alemán y que por ello esté en especial deuda con él.
- 2) La ciudadanía se adquiere de acuerdo con las normas que establecen las leyes del Reich y de ciudadanía nacional.

Artículo 2º

- 1) La ciudadanía del Reich se limitará a los connacionales de sangre alemana o afín que hayan dado debida prueba, a través de sus acciones, de su voluntad y disposición de servir al pueblo y al Reich alemán con lealtad.
- 2) Los derechos de ciudadanía del Reich se adquieren mediante la obtención de la carta de ciudadanía del Reich.
- 3) El ciudadano del Reich es el único titular de todos los derechos políticos de acuerdo con lo establecido por la ley.

Artículo 3º

El Ministro del Interior sancionará, previo acuerdo del representante del Führer, los reglamentos jurídicos y administrativos necesarios para hacer cumplir y complementar la ley de ciudadanía del Reich.

Nuremberg, 15 de septiembre de 1935

Día de la Libertad

El Führer y Canciller del Reich

Adolf Hitler

El Ministro del Interior

Frick

Ley para la protección de la sangre y el honor alemanes del 15 de septiembre de 1935

Imbuidos de la conciencia de que la pureza de la sangre alemana constituye la condición imprescindible para la continuidad del pueblo alemán y animados por la voluntad indeclinable de asegurar el futuro de la nación alemana por todos los tiempos, el Reichstag ha sancionado por unanimidad la siguiente ley, que queda promulgada por la presente:

Artículo 1º

- (1) Quedan prohibidos los matrimonios entre judíos y ciudadanos de sangre alemana o afín. Los matrimonios celebrados en estas condiciones son nulos aun si hubieren sido celebrados en el extranjero a fin de evitar ser alcanzados por la presente ley. N° 100 -Fecha de edición: Berlín, 16 de septiembre de 1935 1147 N° 100 - Fecha de edición: Berlín, 16 de septiembre de 1935 1147
- (2) Únicamente el representante del ministerio público podrá elevar una demanda de nulidad.

Artículo 2º

Queda prohibido el comercio carnal extramatrimonial entre judíos y ciudadanos de sangre alemana o afín.

Artículo 3°

Los judíos no podrán emplear en su hogar a ciudadanas de sangre alemana o afín menores a los 45 años.

Artículo 4°

(1) Queda prohibido a los judíos izar la bandera del Reich o la enseña nacional como así también exhibir los colores patrios.

(2) En cambio quedan autorizados a exhibir los colores judíos. El ejercicio de esta autorización queda sometida a protección estatal.

Artículo 5°

(1) Quien infrinja la prohibición establecida en el artículo 1° será castigado con pena de presidio.

(2) Todo hombre que infrinja la prohibición establecida en el artículo 2° será castigado con pena de prisión o presidio.

(3) Quien infrinja las disposiciones de los artículos 3° o 4° será castigado con arresto en cárcel de hasta un año y/o el pago de una multa.

Artículo 6°

El Ministro del Interior sancionará, previo acuerdo del representante del Führer, los reglamentos jurídicos y administrativos necesarios para hacer cumplir y complementar la ley de ciudadanía del Reich.

Artículo 7°

La ley entrará en vigor el día siguiente a su promulgación; el artículo 3 sólo entrará en vigor a partir del 1° de enero de 1936.

Nuremberg, 15 de septiembre de 1935,

Día de la Libertad

El Führer y Canciller del Reich

Adolf Hitler

El Ministro del Interior

Frick

El Ministro de Justicia

Dr. Gürtner

El representante del Führer

R. Hess

Ministro del Reich sin cartera



U.S. Citizenship and Immigration Services

SCORING GUIDELINES FOR THE U.S. NATURALIZATION TEST

Section 312 of the Immigration and Nationality Act (INA) provides that most applicants for naturalization demonstrate an understanding of the English language, including an ability to read, write, and speak words in ordinary usage in the English language, as well as a knowledge of U.S. government and history (civics)¹. This document provides a general description of how the U.S. Naturalization Test is evaluated and scored by Officers of the U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS).

SPEAKING: An applicant's verbal skills are determined by the applicant's answers to questions normally asked by USCIS Officers during the naturalization eligibility interview. USCIS Officers are required to repeat and rephrase questions until the Officer is satisfied that the applicant either fully understands the question or does not understand English. If the applicant generally understands and can respond meaningfully to questions relevant to the determination of eligibility, the applicant has demonstrated the ability to speak English.

READING: To sufficiently demonstrate the ability to read in English, applicants must read one sentence, out of three sentences, in a manner suggesting to the USCIS Officer that the applicant appears to understand the meaning of the sentence. Once the applicant reads one of three sentences correctly, USCIS procedures require that the USCIS Officer will stop administering the reading test. Applicants shall not be failed because of their accent when speaking English. A general description of how the reading test is scored follows:

Pass:

- Reads one sentence without extended pauses
- Reads all content words but may omit short words that do not interfere with meaning
- May make pronunciation or intonation errors that do not interfere with meaning

Fail:

- Does not read the sentence
- Omits a content word or substitutes another word for a content word
- Pauses for extended periods of time while reading the sentence
- Makes pronunciation or intonation errors that interfere with meaning

¹ The English language requirement may be waived for an applicant, who on the date of filing the Application for Naturalization, Form N-400, was over 50 years old and has been a permanent resident for at least 20 years, or was over 55 years old and has been a permanent resident for at least 15 years. If either exemption applies, the applicant is not tested in English and may take the civics examination in the applicant's language of choice. An applicant, who on the date of filing the application, was over 65 years old and has been a permanent resident for 20 years, is not tested in English and qualifies to take a simpler version of the civics test in the applicant's language of choice. Also, both the English language and civics requirements for naturalization are waived for applicants who are unable to comply with these requirements because of a medical or physical impairment. To achieve a passing score on the civics test, applicants are required to answer 6 out of 10 questions correctly.

WRITING: To sufficiently demonstrate the ability to write in English, the applicant must write one sentence, out of three sentences, in a manner that would be understandable as written to the USCIS Officer. An applicant must not abbreviate any dictated word in the written sentence. Once the applicant writes one of three sentences correctly, USCIS procedures require that the USCIS Officer will stop administering the writing test. An applicant shall not be failed because of spelling, capitalization, or punctuation errors unless the errors would prevent understanding the meaning of the sentence. A general description of how the writing portion is scored follows:

Pass:

- Has the same general meaning as the dictated sentence
- May contain some grammatical, spelling, punctuation, or capitalization errors that do not interfere with meaning
- May omit short words that do not interfere with meaning
- Numbers may be spelled out or written as digits

Fail:

- Writes nothing or only one or two isolated words
- Is completely illegible
- Writes a different sentence or words
- Written sentence does not communicate the meaning of the dictated sentence
- Writes an abbreviation for a dictated word

CIVICS: To sufficiently demonstrate knowledge of U.S. government and history (civics), the applicant must answer six of ten questions correctly. The civics test will be an oral examination. Once the applicant answers six questions correctly, USCIS procedures require that the USCIS Officer will stop administering the civics test. A general description of how the civics portion is scored follows:

Pass:

- Provides a correct answer
- Provides an alternative phrasing of the correct answer

Fail:

- Provides an incorrect answer
- Fails to respond

According to regulation, applicants who fail the English literacy and/or civics test during their first examination will be rescheduled to appear for a second opportunity to take the test (8 CFR 312.5).

Components of the Naturalization Test

The following charts provide the content for the civics and English portions of the naturalization test. During your naturalization interview, a USCIS Officer will ask you questions about your application and background. You will also take an English and civics test unless you qualify for an exemption or waiver. The English test has three components: reading, writing, and speaking. The civics test covers important U.S. history and government topics. The following charts outline the content for the English and civics portions of the naturalization test.

Civics Test

An applicant will be asked up to 10 questions from the list below. Applicants must answer correctly six of the 10 questions to pass the civics test.

*If you are 65 or older and have been a permanent resident of the United States for 20 or more years, you may study only the questions that have been marked with an asterisk.

American Government

A: Principles of American Democracy

- What is the supreme law of the land?
- What does the Constitution do?
- The idea of self-government is in the first three words of the Constitution. What are these words?
- What is an amendment?
- What do we call the first ten amendments to the Constitution?
- What is one right or freedom from the First Amendment?*
- How many amendments does the Constitution have?
- What did the Declaration of Independence do?
- What are two rights in the Declaration of Independence?
- What is freedom of religion?
- What is the economic system in the United States?*
- What is the "rule of law"?

B: System of Government

- Name one branch or part of the government.*
- What stops one branch of government from becoming too powerful?
- Who is in charge of the executive branch?
- Who makes federal laws?
- What are the two parts of the U.S. Congress?*
- How many U.S. Senators are there?
- We elect a U.S. Senator for how many years?
- Who is one of your state's U.S. Senators now?*
- The House of Representatives has how many voting members?
- We elect a U.S. Representative for how many years?
- Name your U.S. Representative.
- Who does a U.S. Senator represent?
- Why do some states have more Representatives than other states?
- We elect a President for how many years?
- In what month do we vote for President?*
- What is the name of the President of the United States now?*
- What is the name of the Vice President of the United States now?
- If the President can no longer serve, who becomes President?
- If both the President and the Vice President can no longer serve, who becomes President?
- Who is the Commander in Chief of the military?
- Who signs bills to become laws?
- Who vetoes bills?
- What does the President's Cabinet do?
- What are two Cabinet-level positions?
- What does the judicial branch do?
- What is the highest court in the United States?
- How many justices are on the Supreme Court?

Integrated Civics

A: Geography

- Name one of the two longest rivers in the United States.
- What ocean is on the West Coast of the United States?
- What ocean is on the East Coast of the United States?
- Name one U.S. territory.
- Name one state that borders Canada.
- Name one state that borders Mexico.
- What is the capital of the United States?*
- Where is the Statue of Liberty?*

B: Symbols

- Why does the flag have 13 stripes?
- Why does the flag have 50 stars?*
- What is the name of the national anthem?

C: Holidays

- When do we celebrate Independence Day?*
- Name two national U.S. holidays.

- Who is the Chief Justice of the United States now?
- Under our Constitution, some powers belong to the federal government. What is one power of the federal government?
- Under our Constitution, some powers belong to the states. What is one power of the states?
- Who is the Governor of your state now?
- What is the capital of your state?*
- What are the two major political parties in the United States?*
- What is the political party of the President now?
- What is the name of the Speaker of the House of Representatives now?

C: Rights and Responsibilities

- There are four amendments to the Constitution about who can vote. Describe one of them.
- What is one responsibility that is only for United States citizens?*
- Name one right only for United States citizens.
- What are two rights of everyone living in the United States?
- What do we show loyalty to when we say the Pledge of Allegiance?
- What is one promise you make when you become a United States citizen?
- How old do citizens have to be to vote for President?*
- What are two ways that Americans can participate in their democracy?
- When is the last day you can send in federal income tax forms?*
- When must all men register for the Selective Service?

American History

A: Colonial Period and Independence

- What is one reason colonists came to America?
- Who lived in America before the Europeans arrived?
- What group of people was taken to America and sold as slaves?
- Why did the colonists fight the British?
- Who wrote the Declaration of Independence?
- When was the Declaration of Independence adopted?
- There were 13 original states. Name three.
- What happened at the Constitutional Convention?
- When was the Constitution written?
- The Federalist Papers supported the passage of the U.S. Constitution. Name one of the writers.
- What is one thing Benjamin Franklin is famous for?
- Who is the "Father of Our Country"?
- Who was the first President?*

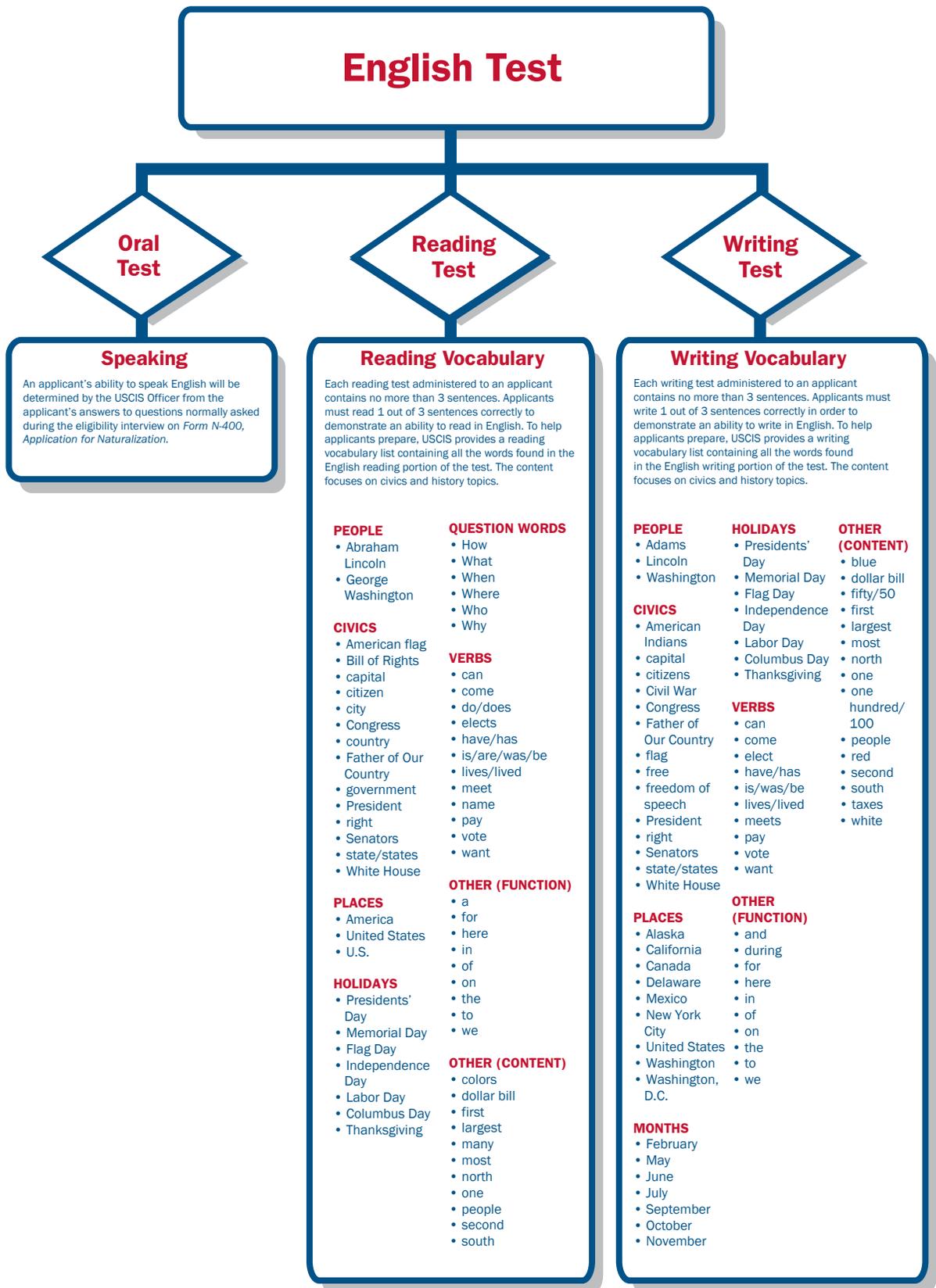
B: 1800s

- What territory did the United States buy from France in 1803?
- Name one war fought by the United States in the 1800s.
- Name the U.S. war between the North and the South.
- Name one problem that led to the Civil War.
- What was one important thing that Abraham Lincoln did?*
- What did the Emancipation Proclamation do?
- What did Susan B. Anthony do?

C: Recent American History and Other Important Historical Information

- Name one war fought by the United States in the 1900s.*
- Who was President during World War I?
- Who was President during the Great Depression and World War II?
- Who did the United States fight in World War II?
- Before he was President, Eisenhower was a general. What war was he in?
- During the Cold War, what was the main concern of the United States?
- What movement tried to end racial discrimination?
- What did Martin Luther King, Jr. do?*
- What major event happened on September 11, 2001, in the United States?
- Name one American Indian tribe in the United States.

Components of the Naturalization Test (continued)



ESPECIFICACIONES PRUEBA CCSE (CONOCIMIENTOS CONSTITUCIONALES Y SOCIOCULTURALES DE ESPAÑA)

Duración total de la prueba: **45 minutos**

Número de preguntas: **25** agrupadas en **5 tareas**

Número de respuestas acertadas necesarias para resultar **APTO: 15** de las 25 (60%)

PARTE 1	FOCALIZACIÓN Conocimiento que se evalúa en el candidato.	FORMATO Tarea que debe realizar el candidato.	MATERIAL DE ENTRADA Características de los textos que debe comprender el candidato.
<p>GOBIERNO, LEGISLACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ESPAÑA</p> <p>15 preguntas (60%)</p>	<p>Conocimiento del Gobierno, poderes e instituciones del Estado, leyes fundamentales y mecanismos de participación ciudadana. Conocimiento sobre los deberes y derechos que comporta la nacionalidad española.</p>	<p>Tarea 1 10 preguntas de selección múltiple con tres opciones posibles de respuesta cada una. El candidato debe seleccionar la respuesta correcta para cada pregunta entre las tres opciones disponibles.</p>	<p>Preguntas o declaraciones de un máximo de 40 palabras sobre los poderes del Estado, instituciones, derechos y deberes fundamentales que comporta la nacionalidad, y participación ciudadana.</p>
	<p>Conocimiento de la organización territorial y geografía física y política de España.</p>	<p>Tarea 2 3 preguntas de verdadero/falso. El candidato debe leer breves declaraciones o enunciados y seleccionar la respuesta correcta entre dos opciones.</p>	<p>Declaraciones o enunciados alusivos a derechos y deberes del ciudadano adaptados de la Constitución española, de un máximo de 30 palabras.</p>
<p>PARTE 2</p> <p>CULTURA, HISTORIA Y SOCIEDAD ESPAÑOLAS</p> <p>10 preguntas (40%)</p>	<p>FOCALIZACIÓN Conocimiento de las tradiciones, aspectos culturales y hechos históricos españoles relevantes.</p>	<p>Tarea 3 2 preguntas de selección múltiple con tres opciones de respuesta cada una, que pueden ir acompañadas de apoyo visual basado en un mapa geográfico. El candidato debe seleccionar la respuesta correcta para cada pregunta entre las tres opciones disponibles.</p>	<p>Preguntas o declaraciones de un máximo de 20 palabras sobre organización territorial y geografía física y política de España, que pueden ir acompañadas de apoyo visual basado en un mapa geopolítico.</p>
	<p>Conocimiento de distintos aspectos de la vida cotidiana y comportamiento en sociedad. Conocimiento sobre trámites administrativos en España.</p>	<p>Tarea 4 3 preguntas de selección múltiple con tres opciones posibles de respuesta cada una. El candidato debe seleccionar la respuesta correcta para cada pregunta entre las tres opciones disponibles.</p>	<p>Preguntas o declaraciones de un máximo de 30 palabras sobre tradiciones, arte, cultura, y hechos históricos españoles relevantes y de proyección internacional.</p>
		<p>Tarea 5 7 preguntas de selección múltiple con tres opciones posibles de respuesta cada una. El candidato debe seleccionar la respuesta correcta para cada pregunta entre las tres opciones disponibles.</p>	<p>Preguntas o declaraciones de un máximo de 40 palabras sobre trámites administrativos, aspectos de la sociedad española y la vida cotidiana en España.</p>