

Immigració i drets de ciutadania. III Seminari immigració i Europa.

Drets socials, polítiques d'inclusió i immigració

Drets socials, ciutadania i integració
Joaquín Arango

Joaquín Arango

*Catedràtic de Sociologia, Universidad Complutense de Madrid.
Director del Centre d'Estudis sobre Migracions i Ciutadania,
Instituto Universitario Ortega y Gasset*

La importància que els drets socials tenen actualment no necessita ponderació. Les democràcies contemporànies no es comprendrien sense l'àmplia dotació de drets socials, sustentada en la universalització dels grans serveis públics i en la trama de xarxes de protecció social que coneixem com a estats de benestar, que gaudeixen els seus ciutadans.

Vista en perspectiva històrica, la conquesta dels drets socials en un conjunt d'estats democràtics econòmicament pròspers ha suposat la culminació de la llarga marxa que conduiria a la plenitud de drets dels ciutadans. En aquest llarg procés, els drets socials van ser els últims que es van aconseguir, constituint una tercera família de drets que s'afegia a la dels drets civils i a la dels drets polítics que havien estat conquerits anteriorment. Aquest èxit constituiria la fita decisiva que es troba per sota de l'aparició de la moderna noció de ciutadania.

En efecte, en el curs del tercer quart del segle XX, la universalització en les societats democràtiques més desenvolupades dels serveis públics, la general elevació dels nivells de vida i l'extensió dels drets socioeconòmics –inclosos els sindicals– van conferir un nou sentit a la vella idea de ciutadania i la va estendre a la gran majoria de la població. Per entendre justament la importància d'aquesta fita, convé repassar sumàriament l'evolució històrica de la idea de ciutadania.

La ciutadania, en perspectiva històrica

Històricament i més tard etimològicament, la idea de ciutadania al·ludia a la relació d'un individu amb la seva ciutat. El ciutadà era primordialment l'habitant d'una ciutat, ja es tractés una ciutat-Estat a la Grècia clàssica o una ciutat lliure a l'Edat Mitjana i en la moderna –lliure dels ordres intermedis i de les jurisdiccions senyorial i eclesiàstica, i només sotmesa, i amb importants limitacions, al monarca. En ambdós casos, les ciutats constituïen col·lectivitats relativament lliures, i els seus membres estaven exempts de llaços de dependència personal. A aquesta excepcional condició responia el *dictum* medieval que sostenia que «l'aire de la ciutat fa lliure». Però, en realitat, no tots els habitants de la ciutat tenien la condició de "ciutadans". La ciutadania estava generalment cir-

cumscrita als *homes lliures*, que tenien dret a participar en el debat públic mentre contribuïen directament al sosteniment de la ciutat, ja fora pecuniàriament o militarment. La ciutadania no s'estenia generalment als estrangers o "metecs", ni a les dones, ni als servents.

La noció de ciutadà, associada a la moderna idea de "nació", va reviure i va adquirir noves dimensions a finals de l'edat moderna, especialment amb les revolucions francesa i americana. Des d'aleshores, el terme ciutadà amplia considerablement el seu abast, desapareixent les condicions excloents associades amb l'edat, el sexe i la propietat, entre d'altres. La nació, titular de la sobirania, es concep com el conjunt dels ciutadans; en conseqüència, el poder emana d'aquests i s'exerceix en nom seu. D'aquí deriva el corollari dels deures i obligacions, consubstancial a la noció de ciutadà: posseïdor dels drets, protagonista del destí i per això responsable de la cosa pública. Existeix la idea del "contracte social". Es pot dir que la moderna concepció de la ciutadania suposa la integració dels tres principis rectors de la Revolució Francesa: llibertat, igualtat i fraternitat.

Les revolucions francesa i americana, amb la seva insistència en els drets del ciutadà, van suposar per a la majoria de la població el pas de la condició de súbdit a la de ciutadà. No obstant això, la plena expressió de la ciutadania continuaria estant condicionada a la propietat fins a dates molt tardanes, com ho provaven les limitacions del dret de sufragi en l'antiga "democràcia censitària". I per a les dones encara s'hauria d'esperar a la conquesta del dret de sufragi.

Fita decisiva, doncs, en l'evolució del concepte és el desenvolupament dels estats de benestar: la pràctica universalització dels drets socioeconòmics i el reconeixement de la seva decisiva importància condueixen a la incorporació d'aquests al concepte mateix de ciutadania. El pare intel·lectual d'aquesta ampliació decisiva va ser el sociòleg britànic T.S. Marshall, que el 1950 va definir la ciutadania com l'estatus que correspon als qui són membres plens d'una comunitat. Per a Marshall, la ciutadania engloba tres famílies de drets: els civils, importants per a l'exercici de la llibertat individual; els polítics, necessaris per a la plena participació en els assumptes públics; i els socioeconòmics, que permeten gaudir del nivell de vida i la protecció social. S'obre així camí la noció que per poder exercir plenament els altres drets és condició necessària posseir unes condicions materials que els facin possibles. La ciutadania corregeix o limita l'impacte de les desigualtats inevitablement generades pel sistema econòmic. Suposa o assegura un cert grau de redistribució dels béns materials i, per tant, d'igualtat. La idea de ciutadania es converteix en un ideal democràtic i igualitari, en un *desideràtum*.

Ciutadania formal i ciutadania substantiva

Aquesta nova concepció de la ciutadania suposa una segona accepció del terme que s'afegeix a la més antiga i clàssica. Això confereix al concepte ciutadania un caràcter polisèmic, no exempt de certa ambigüïtat. En efecte, juntament a l'al·ludida, hi ha una altra accepció, prèvia i més estesa, del terme ciutadania, que és de naturalesa predominantment formal i jurídica. En efecte, la ciutadania al·ludeix abans de tot als drets i deures

que corresponen als membres d'un Estat. Per exemple, l'Enciclopèdia Britànica defineix la ciutadania com «la relació entre un individu i l'Estat del qual és membre, definida per la llei d'aquest Estat, amb els corresponents drets i obligacions». La ciutadania és, doncs, el vincle jurídic que lliga un individu amb l'Estat del qual és membre i, per tant, la condició jurídica que l'habilita per participar plenament en les seves decisions, a través del dret de vot i de la possibilitat de ser elegit per a càrrecs públics. En aquesta definició bàsica, ciutadania és pràcticament equivalent a nacionalitat. De fet, en alguns països les dues condicions s'expressen amb un mateix terme: *citizenship*. Així, ciutadà és pràcticament sinònim de nacional. Des d'un punt de vista formal, només els nacionals d'un Estat posseeixen la plenitud dels drets que aquest reconeix. Els estrangers poden tenir reconeguts els drets civils, i fins i tot els socioeconòmics, però no posseeixen la totalitat dels drets polítics.

No obstant això, si el significat del concepte ciutadania es limita a aquesta definició, en ser aquesta correcta, difícilment es comprendrien la seva actualitat i importància. Com he dit abans, i és ben sabut, hi ha una segona accepció del terme, cada vegada més utilitzada. Com l'altra, també al·ludeix a la relació de l'individu amb l'Estat, però en una forma més àmplia i substantiva, no estrictament jurídica, i incloent a la societat de la qual l'Estat és expressió política. En aquesta accepció, la ciutadania suposa i representa abans de res la plena dotació de drets que caracteritza al ciutadà en les societats democràtiques contemporànies. Els últims anys, la noció de ciutadania s'ha convertit en una bandera, en un *desideràtum*, en una noció portadora d'aspiracions i de promeses que gairebé sintetitza i expressa en si mateixa un programa de democràcia plena per a tots.

No és estrany, per això, que sigui també aleshores, a l'acabament del tercer quart del segle XX, quan sorgeix la noció d'exclusió, que en gran mesura substitueix la vella noció de pobresa. El lloc que abans ocupava aquesta, ha estat ocupat per borses d'exclusió de diferent etiologia. Els socialment exclosos són, en les societats altament desenvolupades, els que manquen dels mitjans necessaris per participar dels estils de vida dominants. I a aquesta condició es pot arribar per diferents vies, diverses d'aquestes diferents del naixement. La inevitable contrapartida semàntica de l'exclusió serà la noció d'inclusió, una altra que gaudeix de predicament creixent en els nostres dies.

La paradoxa de la ciutadania

No obstant això, amb el fet de ser fonamental, el desenvolupament de la segona accepció de ciutadania no és suficient per entendre l'extraordinària popularitat i prestigi de què gaudeix avui dia aquesta idea. Per entendre-ho cal afegir un altre ingredient, derivat d'un altre procés decisiu històric: l'aparició d'allò que de vegades es denomina la nova immigració, que es produeix especialment des de la dècada dels setanta del segle XX i continua fins als inicis del XXI. És aquesta una immigració que té caràcters bastant diferents a les conegudes anteriorment. Entre altres trets distintius, destaca el seu caràcter cada vegada més global, el que entranya graus de diversitat humana desconeguts fins avui. Els nous immigrants, procedents en la seva immensa majoria del metafòric Sud

del planeta, s'incorporen, cada vegada en major nombre, a les pròsperes societats democràtiques en què la democràcia social i el benestar material han omplert de contingut la moderna noció de ciutadania i l'han fet real per a la major part dels seus membres.

Aquest segon ingredient, el desenvolupament de la nova immigració, dóna lloc al que podem denominar la paradoxa de la ciutadania. Una paradoxa que resideix fonamentalment en el fet que, precisament quan en algunes d'aquestes societats avançades la ciutadania substantiva s'ha estès a la gran majoria dels membres *nacionals* de la societat, la nova immigració afegeix a aquesta nous membres que, en unes condicions menys favorables que les del període clàssic, generalment no posseeixen la plenitud dels drets ni les condicions de vida que fan possible el gaudi i exercici d'aquests. Cal sostenir que és aquest contrast entre plenitud de drets per a uns i creixents dificultats d'integració social per a altres el que ha donat nova vida al concepte de ciutadania, sobre el teló de fons de la concepció *marshalliana* d'aquesta.

D'aquesta manera, les files dels qui no posseeixen la ciutadania plena tendeixen a augmentar en lloc de reduir-se. I, a la vegada, es desenvolupa una complexa gradació de nivells amb relació a la ciutadania, d'acord amb les diferents dotacions de drets que corresponen als diferents grups d'immigrants segons el seu estatus legal i polític. L'escala resultant està encapçalada pels naturalitzats, que posseeixen la totalitat dels drets. Els segueixen els residents permanents –coneguts en la literatura, que no a la societat, com *denizens*–, caracteritzats generalment per una àmplia dotació de drets de la qual només estan exclosos els drets polítics. Més avall queden els immigrants amb permisos temporals, als quals correspon una panòplia de drets generalment limitada, encara que variable segons els diferents països receptors. L'últim lloc l'ocupen els immigrants irregulars, que pateixen una considerable privació de drets, encara que també variable segons les societats d'acollida.

En conseqüència, la immigració està donant lloc a marcades gradacions de la ciutadania. La ciutadania es fragmenta, i aquesta segmentació genera en amplis segments de la societat democràtica l'aspiració de la ciutadania plena per a tots, com a condició de realització de la democràcia social. Això es tradueix, en primer lloc, en la demanda de drets per a tots.

Aquesta exigència es refereix sobretot als drets polítics, i en particular als de sufragi actiu i passiu en eleccions d'àmbit local i a l'adquisició de la nacionalitat, ja que, generalment, les societats democràtiques reconeixen els drets civils a totes les persones i els drets socioeconòmics a tots els treballadors. Per norma general, els drets civils es consideren inherents a la persona, amb independència de la seva nacionalitat i del seu estatus legal, i d'ells, i només d'alguns, únicament es pot ser privat en virtut d'una sentència penal. Això s'estén als immigrants en situació irregular. Alguns estats han intentat retallar els drets civils dels immigrants irregulars, però es tracta d'intents infreqüents. Una excepció lamentable a aquesta regla és la continguda en l'actualment vigent Llei 8/2000 a Espanya, que va intentar retallar quatre drets fonamentals en articles que van ser recorreguts davant el Tribunal Constitucional. L'assumpte està pendent de sentència.

Pel que fa als drets socials, la panòpia dels drets que posseeixen els immigrants també està relacionada amb l'estatus legal. En general, els residents permanents tenen la plenitud dels drets socials. La casuística és molt més complexa en el cas dels immigrants temporals. I convé tenir en compte que la immigració temporal cada vegada apareix més desitjable per a molts governs, que hi veuen una forma de combinar la satisfacció de les seves necessitats laborals amb les seves reticències cap a la incorporació plena dels que vénen a satisfer-les. I, per descomptat, la limitació de drets socials assoleix caràcters extrems en el cas dels immigrants en situació irregular. Generalment, els seus drets en aquesta esfera tendeixen a reduir-se al d'assistència sanitària en situacions d'emergència i a l'educació bàsica dels fills. En alguns casos s'ha intentat reduir o suprimir fins i tot aquests drets, com va ser el cas de la famosa Proposició 187 a Califòrnia, aprovada pels votants encara que no arribés a entrar en vigor per decisions judicials. Algun Estat europeu retalla de fet el dret a l'assistència sanitària en situacions d'emergència en exigir a les institucions que presten aquesta assistència, la subsegüent denúncia a les autoritats policíacques. Per contra, en alguns països no s'exclou als immigrants irregulars d'algunes prestacions assistencials. I alguns dels seus drets laborals són reconeguts ocasionalment per la judicatura.

Per tant, la discussió al voltant de l'extensió de drets se circumscriu en gran mesura als drets polítics, i molt limitadament als drets socials dels immigrants temporals. De fet, en les societats democràtiques –tant les europees com en les velles societats d'immigració d'Amèrica del Nord i Australàsia–, la major part dels immigrants posseeix bastants o molts drets. Això és particularment cert dels que són residents legals i, sobretot, dels que tenen la condició de residents permanents o de llarga durada. En efecte, els *denizens*, que constitueixen la columna vertebral de les poblacions immigrades als països receptors amb una certa solera, posseeixen, generalment, tots o gairebé tots els drets civils i socioeconòmics, i només manquen dels polítics. Generalment es consideren inamovibles, encara que almenys en una ocasió, a mitjan anys noranta a Estats Units es van produir retallades als drets socials dels residents permanents. Els immigrants temporals també tenen reconeguts els drets civils, juntament amb una variable proporció dels socioeconòmics. Un altre assumpte és el dels irregulars, però la discussió tendeix a referir-se a la conveniència o no de regularitzar-los, més que al reconeixement dels seus drets.

Drets i pràctiques informals

L'ampliació dels drets dels vinguts de fora és, sens dubte, condició necessària per a la realització de l'ideal de ciutadania per a tots i, per tant, per al desenvolupament de la democràcia social. Però ens hem de preguntar si és a més condició suficient. Segons la meua opinió, tan important com el reconeixement de drets, inclosos els socials, és la possessió de les condicions materials necessàries per desenvolupar-se satisfactòriament en la societat, així com la neutralització de pràctiques informals, freqüents en la vida quotidiana, que menyscaben l'efectiu exercici dels drets. Les més importants d'aquestes pràctiques informals tenen relació amb el racisme i la xenofòbia, i amb la discriminació, en les seves múltiples formes, des del mercat de treball a l'educació i a l'accés a l'habitatge que en resulta. I, encara que afecten més als immigrants que pateixen d'estatuts legals més

precaris, d'aquestes pràctiques no estan lliures ni tan sols els naturalitzats. Una il·lustració recent, entre moltes possibles, del que es diu la podem trobar en els fets esdevinguts a França durant aquesta últim tardor de 2005. Pel que sabem, la majoria dels participants posseïen la nacionalitat francesa i, per tant, la plenitud de drets, inclosos els polítics; i, no obstant això, no es pot afirmar que el seu grau d'integració a la societat francesa sigui en absolut satisfactori. Per contra, patien de dosis d'exclusió considerable.

Al mercat de treball, les pràctiques discriminatòries informals es manifesten freqüentment en abusos de superioritat en les relacions laborals. Entre d'altres, poden consistir en la imposició de condicions fora de conveni, la imposició d'horaris irregulars o altres pràctiques abusives que són compatibles amb la possessió formal de drets. I poden arribar fins a l'extrem d'exigir als contractats, per endavant o el primer dia de treball, la firma d'una baixa voluntària per privar-los del dret d'acudir a les magistratures de treball si són acomiadats. Testimonis sobre comportaments d'aquest tipus apareixen amb freqüència en la investigació. Per descomptat, les pràctiques discriminatòries informals afecten sobretot, però no exclusivament, als immigrants en situació irregular.

Aquests fets posen de relleu l'extraordinària importància que, per a l'efectivitat dels drets, té l'existència de legislació i institucions especialitzades per combatre la discriminació. El fet d'evitar la discriminació és una de les condicions més decisives per a la integració dels vinguts de fora, i les eines per aconseguir-ho, l'element clau perquè les polítiques d'inclusió o d'integració siguin eficaces. La Unió Europea ha pres encertadament cartes en el terreny, amb l'aprovació de dues directives europees en aquesta matèria que estan generalment pendents de desenvolupament. L'acció de les agències específiques antidiscriminació s'ha de complementar, per assegurar el respecte dels drets socials, amb el reforç de la inspecció de treball.

Ciudadania i integració

Per concloure, la importància dels drets socials està per damunt de tota sospita. Però convé recordar que tan important com el seu reconeixement és la posada en marxa dels mecanismes d'inspecció i de vigilància que n'assegurin el respecte. L'èmfasi en la idea de ciudadania és saludable sempre que no es contregui, o reposi en excés sobre la possessió de drets. Convé insistir que aquests són condició necessària, però no suficient, per a la conquesta de la ciudadania substantiva. Aquesta no pot limitar-se a la possessió de drets, sinó estendre's també a la possessió de les condicions necessàries per poder fer efectius aquells, perquè no resultin desvirtuats o anul·lats per greus situacions de desavantatge o altres handicaps, per pràctiques informals com la discriminació i el racisme, o per alguna de les circumstàncies que condueixen a l'exclusió social. L'ideal subjacent a la noció de ciudadania, en la seva accepció substantiva, requereix graus elevats d'integració social, que no depèn només, encara que també, de les polítiques d'integració o d'inclusió. En el cas de la Unió Europea, i en vista dels vents que bufen en l'actualitat, penso que el bon funcionament de la societat multicultural té més relació amb la integració i les seves múltiples dimensions, incloses les afectives i les actitudinals, que amb el pla estricte dels drets.

En conseqüència, el prestigi i la popularitat creixents de la idea de ciutadania no haurien de substituir, o relegar a un segon pla, al vell concepte d'integració, com sembla que passa en alguns segments de les societats del sud d'Europa. Si per integració s'entén el procés en virtut del qual els vinguts de fora passen a formar part plena de la societat receptora amb plenitud de drets, en condicions equivalents a les dels autòctons, i amb els recursos necessaris per desenvolupar-se dignament i satisfactòriament en aquesta societat, no sembla que hi hagi cap raó per oblidar-la i substituir-la per d'altres.

Per descomptat, els dos conceptes, ciutadania i integració, són perfectament compatibles. Ambdós apunten en la mateixa direcció, amb un considerable grau de solapament. Fins a quin punt són intercanviables, i en quina mesura els seus accents difereixen, és una cosa que només s'aclarirà quan es depuri l'ambigüitat que encara envolta l'accepció substantiva del concepte de ciutadania. Mentrestant, cal pensar que la plena realització de l'ideal de ciutadania requereix la possessió de tots els drets, inclosos els socials, però també la de les condicions de vida necessàries per desenvolupar-se satisfactòriament, amb igualtat d'oportunitats, a la societat receptora, quelcom que solem al·ludir amb denominacions com integració material o integració estructural. A més, fan falta graus més que mínims de la participació en la vida social i política. I, finalment, en el seu més elevat estadi, requereix del desenvolupament de sentiments de pertinença compartits que culminin en un *nosaltres* compartit, en una doble vessant: un *nosaltres* del qual els vinguts de fora se sentin part i en el qual els sentim inclosos.