

Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa.

Derechos sociales, políticas de inclusión e inmigración

Derechos sociales, ciudadanía e integración
Joaquín Arango

Joaquín Arango

*Catedrático de Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
Director del Centro de Estudios sobre Migraciones y Ciudadanía,
Instituto Universitario Ortega y Gasset*

La importancia que los derechos sociales revisten en nuestros días no precisa de ponderación. Las democracias contemporáneas no se comprenderían sin la amplia dotación de derechos sociales, sustentada en la universalización de los grandes servicios públicos y en la trama de redes de protección social que conocemos como estados de bienestar, que disfrutaban sus ciudadanos.

Vista en perspectiva histórica, la conquista de los derechos sociales en un conjunto de estados democráticos económicamente prósperos ha supuesto la culminación de la larga marcha que conduciría a la plenitud de derechos de los ciudadanos. En este largo proceso, los derechos sociales fueron los últimos en conseguirse, constituyendo una tercera familia de derechos que se añadía a la de los derechos civiles y a la de los derechos políticos que habían sido conquistados anteriormente. Este logro constituiría el hito decisivo que subyace al surgimiento de la moderna noción de ciudadanía.

En efecto, en el curso del tercer cuarto del siglo XX, la universalización en las sociedades democráticas más desarrolladas de los servicios públicos, la general elevación de los niveles de vida y la extensión de los derechos socioeconómicos –incluidos los sindicales– confirieron un nuevo sentido a la vieja idea de ciudadanía y la extendió a la gran mayoría de la población. Para entender cabalmente la importancia de este hito, conviene repasar someramente la evolución histórica de la idea de ciudadanía.

La ciudadanía, en perspectiva histórica

Histórica y más tarde etimológicamente, la idea de ciudadanía aludía a la relación de un individuo con su ciudad. El ciudadano era primordialmente el habitante de una ciudad, ya fuera una ciudad-Estado en la Grecia clásica o una ciudad libre en la Edad Media y en la moderna –libre de los órdenes intermedios y de las jurisdicciones señorial y eclesiástica, y sólo sometida, y con importantes limitaciones, al monarca. En ambos casos, las ciudades constituían colectividades relativamente

libres, y sus miembros estaban exentos de lazos de dependencia personal. A esa excepcional condición respondía el *dictum* medieval que sostenía que «el aire de la ciudad hace libre». Pero, en realidad, no todos los habitantes de la ciudad tenían la condición de “ciudadanos”. La ciudadanía estaba por lo general circunscrita a los *hombres libres*, que tenían derecho a participar en el debate público en tanto contribuían directamente al sostenimiento de la ciudad, ya fuera pecuniaria o militarmente. La ciudadanía no se extendía generalmente a los extranjeros o “metecos”, ni a las mujeres, ni a los sirvientes.

La noción de ciudadano, asociada a la moderna idea de “nación”, revivió y adquirió nuevas dimensiones a fines de la edad moderna, especialmente con las revoluciones francesa y americana. Desde entonces, el término ciudadano amplía considerablemente su alcance, desapareciendo las condiciones excluyentes asociadas con la edad, el sexo y la propiedad, entre otras. La nación, titular de la soberanía, se concibe como el conjunto de los ciudadanos; en consecuencia, el poder emana de éstos y se ejerce en su nombre. De aquí deriva el corolario de los deberes y obligaciones, consustancial a la noción de ciudadano: poseedor de los derechos, protagonista del destino y por ello responsable de la cosa pública. Subyace la idea del “contrato social”. Puede decirse que la moderna concepción de la ciudadanía supone la integración de los tres principios rectores de la Revolución Francesa: libertad, igualdad y fraternidad.

Las revoluciones francesa y americana, con su insistencia en los derechos del ciudadano, supusieron para la mayoría de la población el paso de la condición de súbdito a la de ciudadano. Ello no obstante, la plena expresión de la ciudadanía seguiría estando condicionada a la propiedad hasta fechas muy tardías, como lo probaban las limitaciones del derecho de sufragio en la decimonónica “democracia censitaria”. Y para las mujeres aún tendría que esperar a la conquista del derecho de sufragio.

Hito decisivo, pues, en la evolución del concepto es el desarrollo de los estados de bienestar: la práctica universalización de los derechos socioeconómicos y el reconocimiento de su decisiva importancia conducen a la incorporación de éstos al concepto mismo de ciudadanía. El padre intelectual de esta decisiva ampliación fue el sociólogo británico T.S. Marshall, que en 1950 definió la ciudadanía como el estatus que corresponde a quienes son miembros plenos de una comunidad. Para Marshall, la ciudadanía engloba tres familias de derechos: los civiles, claves para el ejercicio de la libertad individual; los políticos, necesarios para la plena participación en los asuntos públicos; y los socioeconómicos, que permiten disfrutar del nivel de vida y la protección social. Se abre así camino la noción de que para poder ejercer plenamente los otros derechos es condición necesaria poseer unas condiciones materiales que los hagan posibles. La ciudadanía corrige o limita el impacto de las desigualdades inevitablemente generadas por el sistema económico. Supone o asegura un cierto grado de redistribución de los bienes materiales y, por tanto, de igualdad. La idea de ciudadanía se convierte en un ideal democrático e igualitario, en un *desiderátum*.

Ciudadanía formal y ciudadanía sustantiva

Esta nueva concepción de la ciudadanía supone una segunda acepción del término que viene a añadirse a la más antigua y clásica. Ello confiere al concepto ciudadanía un carácter polisémico, no exento de cierta ambigüedad. En efecto, junto a la aludida, hay otra acepción, previa y más extendida, del término *ciudadanía*, que es de naturaleza predominantemente formal y jurídica. En efecto, la ciudadanía alude ante todo a los derechos y deberes que corresponden a los miembros de un Estado. Por ejemplo, la Enciclopedia Británica define la ciudadanía como “la relación entre un individuo y el Estado del que es miembro, definida por la ley de ese Estado, con los correspondientes derechos y obligaciones”. La ciudadanía es, pues, el vínculo jurídico que liga a un individuo con el Estado del que es miembro y, por tanto, la condición jurídica que le habilita para participar plenamente en sus decisiones, a través del derecho de voto y de la posibilidad de ser elegido para cargos públicos. En ésta su más básica definición, ciudadanía es prácticamente equivalente a nacionalidad. De hecho, en algunos países ambas condiciones se expresan con un mismo término: *citizenship*. Así, ciudadano es prácticamente sinónimo de *nacional*. Desde un punto de vista formal, sólo los nacionales de un Estado poseen la plenitud de los derechos que éste reconoce. Los extranjeros pueden tener reconocidos los derechos civiles, e incluso los socioeconómicos, pero no poseen la totalidad de los derechos políticos.

Sin embargo, si el significado del concepto ciudadanía se limitase a esa definición, con ser ésta correcta, difícilmente se comprenderían su actualidad e importancia. Como antes he dicho, y es bien sabido, hay una segunda acepción del término, cada vez más usada. Como la otra, también alude a la relación del individuo con el Estado, pero en una forma más amplia y sustantiva, no estrictamente jurídica, e incluyendo a la sociedad de la que el Estado es expresión política. En esta acepción, la ciudadanía supone y representa ante todo la plena dotación de derechos que caracteriza al ciudadano en las sociedades democráticas contemporáneas. En los últimos años, la noción de ciudadanía se ha convertido en una bandera, en un *desiderátum*, en una noción portadora de aspiraciones y de promesas que casi sintetiza y expresa en sí misma un programa de democracia plena para todos.

No resulta extraño, por ello, que sea también por entonces, al terminar el tercer cuarto del siglo XX, cuando surge la noción de exclusión, que en gran medida sustituye a la vieja noción de pobreza. El lugar que antes ocupaba ésta, ha sido ocupado por bolsas de exclusión de diferente etiología. Los socialmente excluidos son, en las sociedades altamente desarrolladas, los que carecen de los medios necesarios para participar de los estilos de vida dominantes. Y a esa condición se puede llegar por diferentes vías, varias de ellas distintas del nacimiento. La inevitable contrapartida semántica de la exclusión será la noción de inclusión, otra que goza de creciente predicamento en nuestros días.

La paradoja de la ciudadanía

Sin embargo, con ser fundamental, el desarrollo de la segunda acepción de ciudadanía no basta para entender la extraordinaria popularidad y prestigio de los que goza hoy en día tal idea. Para entenderlo hace falta añadir otro ingrediente, derivado de otro decisivo proceso histórico: la aparición de lo que a veces se denomina la *nueva inmigración*, que se produce especialmente desde la década de los setenta del siglo XX y prosigue en los inicios del XXI. Es ésta una inmigración que reviste caracteres bastante diferentes a las conocidas anteriormente. Entre otros rasgos distintivos, destaca su carácter cada vez más global, lo que entraña grados de diversidad humana desconocidos hasta la fecha. Los nuevos inmigrantes, procedentes en su inmensa mayoría del metafórico Sur del planeta, se incorporan, cada vez en mayor número, a las prósperas sociedades democráticas en las que la democracia social y el bienestar material han llenado de contenido la moderna noción de ciudadanía y la han hecho real para la mayor parte de sus miembros.

Este segundo ingrediente, el desarrollo de la nueva inmigración, da lugar a lo que podemos denominar la paradoja de la ciudadanía. Una paradoja que reside fundamentalmente en el hecho de que, precisamente cuando en algunas de esas sociedades avanzadas la ciudadanía sustantiva se ha extendido a la gran mayoría de los miembros *nacionales* de la sociedad, la nueva inmigración añade a ésta nuevos miembros que, en unas condiciones menos favorables que las del período clásico, por lo general no poseen la plenitud de los derechos ni las condiciones de vida que hacen posible el disfrute y ejercicio de éstos. Cabe sostener que es este contraste entre plenitud de derechos para unos y crecientes dificultades de integración social para otros el que ha insuflado nueva vida en el concepto de ciudadanía, sobre el telón de fondo de la concepción *marshalliana* de la misma.

De este modo, las filas de los que no poseen la ciudadanía plena tienden a aumentar en lugar de reducirse. Y, al tiempo, se desarrolla una compleja gradación de niveles en relación con la ciudadanía, de acuerdo con las diferentes dotaciones de derechos que corresponden a los distintos grupos de inmigrantes según su estatus legal y político. La escala resultante está encabezada por los naturalizados, que poseen la totalidad de los derechos. Les siguen los residentes permanentes –conocidos en la literatura, que no en la sociedad, como *denizens*–, caracterizados generalmente por una amplia dotación de derechos de la que sólo están excluidos los derechos políticos. Más abajo quedan los inmigrantes con permisos temporales, a los que corresponde una panoplia de derechos generalmente limitada, aunque variable según los distintos países receptores. El último lugar lo ocupan los inmigrantes irregulares, que padecen de una considerable privación de derechos, aunque también variable según las sociedades de acogida.

En consecuencia la inmigración está dando lugar a marcadas gradaciones de la ciudadanía. La ciudadanía se fragmenta, y esta segmentación genera en amplios segmentos de la sociedad democrática la aspiración de la ciudadanía plena para todos, como condición de realización de la democracia social. Ello se traduce en primer lugar en la demanda de derechos para todos.

Esa exigencia se refiere sobre todo a los derechos políticos, y en particular a los de sufragio activo y pasivo en elecciones de ámbito local y a la adquisición de la nacionalidad, puesto que, por lo general, las sociedades democráticas reconocen los derechos civiles a todas las personas y los derechos socioeconómicos a todos los trabajadores. Por norma general, los derechos civiles se consideran inherentes a la persona, con independencia de su nacionalidad y de su estatus legal, y de ellos, y sólo de algunos, únicamente se puede ser privado en virtud de una sentencia penal. Ello se extiende a los inmigrantes en situación irregular. Algunos estados han intentado recortar los derechos civiles de los inmigrantes irregulares, pero se trata de intentos infrecuentes. Una excepción lamentable a esta regla es la contenida en la actualmente vigente Ley 8/2000 en España, que intentó cercenar cuatro derechos fundamentales en artículos que fueron recurridos ante el Tribunal Constitucional. El asunto está pendiente de sentencia.

Referente a los derechos sociales, la panoplia de los derechos que poseen los inmigrantes también está relacionada con el estatus legal. En general, los residentes permanentes tienen la plenitud de los derechos sociales. La casuística es mucho más compleja en el caso de los inmigrantes temporales. Y conviene tener en cuenta que la inmigración temporal cada vez aparece más deseable para muchos gobiernos, que ven en ella una forma de combinar la satisfacción de sus necesidades laborales con sus reticencias hacia la incorporación plena de los que vienen a satisfacerlas. Y, desde luego, la limitación de derechos sociales alcanza caracteres extremos en el caso de los inmigrantes en situación irregular. Por lo general, sus derechos en esta esfera tienden a reducirse al de asistencia sanitaria en situaciones de emergencia y a la educación básica de los hijos. En algunos casos se ha intentado reducir o suprimir incluso esos derechos, como fue el caso de la famosa Proposición 187 en California, aprobada por los votantes aunque no llegase a entrar en vigor por decisiones judiciales. Algún Estado europeo cercena de hecho el derecho a la asistencia sanitaria en situaciones de emergencia al exigir de las instituciones que la prestan la subsiguiente denuncia a las autoridades policiales. Por el contrario, en algunos países no se excluye a los inmigrantes irregulares de algunas prestaciones asistenciales. Y algunos de sus derechos laborales son reconocidos ocasionalmente por la judicatura.

Por tanto, la discusión en torno a la extensión de derechos se circunscribe en gran medida a los derechos políticos, y muy limitadamente a los derechos sociales de los inmigrantes temporales. De hecho, en las sociedades democráticas –tanto las europeas como en las viejas sociedades de inmigración de Norteamérica y Australasia–, la mayor parte de los inmigrantes posee bastantes o muchos derechos. Ello es particularmente cierto de los que son residentes legales y, sobre todo, de los que tienen la condición de residentes permanentes o de larga duración. En efecto, los *denizens*, que constituyen la columna vertebral de las poblaciones inmigradas en los países receptores con una cierta solera, poseen, por lo general, todos o casi todos los derechos, civiles y socioeconómicos, y sólo carecen de los políticos. Por lo general se consideran inamovibles, aunque al menos en una ocasión, a mediados de los años noventa en Estados Unidos se produjeron recortes a los derechos sociales de los residentes permanentes. Los inmigrantes temporales también tienen reconocidos los derechos civiles, junto con una variable proporción de los socioeconómicos. Otro asunto es el de los irregulares, pero la discusión tiende a referirse a la conveniencia o no de regularizarlos, más que al reconocimiento de sus derechos.

Derechos y prácticas informales

La ampliación de los derechos de los venidos de fuera es, sin duda, condición necesaria para la realización del ideal de ciudadanía para todos y, por tanto, para el desarrollo de la democracia social. Pero cabe preguntarse si es además condición suficiente. En mi opinión, tan importante como el reconocimiento de derechos, incluidos los sociales, es la posesión de las condiciones materiales necesarias para desenvolverse satisfactoriamente en la sociedad, así como la neutralización de prácticas informales, frecuentes en la vida cotidiana, que menoscaban el efectivo ejercicio de los derechos. Las más importantes de estas prácticas informales tienen que ver con el racismo y la xenofobia, y con la discriminación, en sus múltiples formas, desde el mercado de trabajo a la educación y al acceso a la vivienda que de aquellos resulta. Y, aunque afectan más a los inmigrantes que padecen de estatutos legales más precarios, de estas prácticas no están libres ni siquiera los naturalizados. Una ilustración reciente, entre muchas posibles, de lo que se dice la podemos encontrar en los sucesos acontecidos en Francia durante este último otoño de 2005. Por lo que sabemos, la mayoría de los participantes poseían la nacionalidad francesa y, por tanto, la plenitud de derechos, incluidos los políticos; y, sin embargo, no puede afirmarse que su grado de integración en la sociedad francesa fuera en absoluto satisfactorio. Por el contrario, padecían de dosis de exclusión considerable.

En el mercado de trabajo, las prácticas discriminatorias informales se manifiestan frecuentemente en abusos de superioridad en las relaciones laborales. Entre otras, pueden consistir en la imposición de condiciones fuera de convenio, la imposición de horarios irregulares u otras prácticas abusivas que son compatibles con la posesión formal de derechos. Y pueden llegar hasta el extremo de exigir a los contratados, de antemano o el primer día de trabajo, la firma de una baja voluntaria para privarles del derecho de acudir a las magistraturas de trabajo si son despedidos. Testimonios acerca de comportamientos de este tipo aparecen con frecuencia en la investigación. Por supuesto, las prácticas discriminatorias informales afectan sobre todo, pero no exclusivamente, a los inmigrantes en situación irregular.

Estos hechos ponen de relieve la extraordinaria importancia que, para la efectividad de los derechos, tiene la existencia de legislación e instituciones especializadas para combatir la discriminación. Evitar la discriminación es una de las condiciones más decisivas para la integración de los venidos de fuera; y las herramientas para conseguirlo, elemento clave para que las políticas de inclusión o de integración sean eficaces. La Unión Europea ha tomado acertadamente cartas en el terreno, con la aprobación de dos directivas europeas en esta materia que están generalmente pendientes de desarrollo. La acción de las agencias específicas antidiscriminación debe complementarse, para asegurar el respeto de los derechos sociales, con el refuerzo de la inspección de trabajo.

Ciudadanía e integración

Para concluir, la importancia de los derechos sociales está por encima de toda sospecha. Pero conviene recordar que tan importante como su reconocimiento es la puesta en marcha de los mecanismos de inspección y de vigilancia que aseguren su respeto. El énfasis en la idea de ciudadanía es saludable siempre que no se contraiga, o repose en exceso sobre la posesión de derechos. Conviene insistir en que éstos son condición necesaria, pero no suficiente, para la conquista de la ciudadanía sustantiva. Esta no puede limitarse a la posesión de derechos, sino extenderse también a la posesión de las condiciones necesarias para poder hacer efectivos estos derechos, para que no resulten desvirtuados o anulados por graves situaciones de desventaja u otros hándicaps, por prácticas informales como la discriminación y el racismo, o por alguna de las circunstancias que conducen a la exclusión social. El ideal subyacente a la noción de ciudadanía, en su acepción sustantiva, requiere grados elevados de integración social, que no depende sólo, aunque también, de las políticas de integración o de inclusión. En el caso de la Unión Europea, y a la vista de los vientos que soplan en la actualidad, pienso que el buen funcionamiento de la sociedad multicultural tiene que ver más con la integración y sus múltiples dimensiones, incluidas las afectivas y las actitudinales, que con el plano estricto de los derechos.

En consecuencia, el prestigio y la popularidad crecientes de la idea de ciudadanía no deberían sustituir, o relegar a un segundo plano, al viejo concepto de integración, como parece estar ocurriendo en algunos segmentos de las sociedades del sur de Europa. Si por integración se entiende el proceso en virtud del cual los venidos de fuera pasan a formar parte plena de la sociedad receptora con plenitud de derechos, en condiciones equivalentes a las de los autóctonos, y con los recursos necesarios para desenvolverse digna y satisfactoriamente en esa sociedad, no parece que haya razón alguna para arruinarla y sustituirla por otras.

Por supuesto, ambos conceptos, ciudadanía e integración, son perfectamente compatibles. Ambos apuntan en la misma dirección, con un considerable grado de solapamiento. Hasta qué punto son intercambiables, y en qué medida sus acentos difieren, es algo que sólo se aclarará cuando se depure la ambigüedad que aún rodea a la acepción sustantiva del concepto de ciudadanía. Mientras tanto, cabe pensar que la plena realización del ideal de ciudadanía requiere la posesión de todos los derechos, incluidos los sociales, pero también las condiciones de vida necesarias para desenvolverse satisfactoriamente, con igualdad de oportunidades, en la sociedad receptora, algo a lo que solemos aludir con denominaciones como integración material o integración estructural. Además, hacen falta grados más que mínimos de la participación en la vida social y política. Y, finalmente, en su más elevado estadio, requiere del desarrollo de sentimientos de pertenencia compartidos que culminen en un *nosotros* compartido, en una doble vertiente: un *nosotros* del que los venidos de fuera se sientan parte y en el que los sintamos incluidos.