

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 53.

Ciudadanía Europea e inmigración.

Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración.
Ricard Zapata-Barrero

Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración

*Ricard Zapata-Barrero

RESUMEN

Desde el Tratado de la Unión Europea (1992) existen dos concepciones enfrentadas en la forma de abordar el proceso de integración política de la UE. Desde la óptica de la UE, el mismo proceso se percibe como una ganancia; mientras que según la percepción de los estados, como una pérdida. Existe, no obstante, una tercera lógica que también forma parte de la realidad de la UE: la de los inmigrantes de países terceros residentes en uno de los Estados miembros (*euroinmigrantes*). A diferencia de las dos lógicas anteriores, esta población contempla el mismo proceso ni como una carga ni como un bien, simplemente como algo que se está discutiendo y haciendo a sus espaldas. Esta desatención demuestra que por el momento el tratamiento de los *euroinmigrantes* está siguiendo una lógica *fundamentalista estatal* y no una *lógica multicultural*, como le correspondería históricamente a la UE. En el presente trabajo se ofrecen elementos de reflexión que permitan discutir este argumento, a partir de cuatro pasos: en la primera sección se introduce el marco teórico que se seguirá para centrar la discusión; en la segunda sección, se detalla lo que se denomina como *fundamentalismo estatal*, apoyándose en un breve recorrido histórico de cómo los estados europeos han tratado políticamente a los inmigrantes; en la tercera sección se hace un balance de cómo la UE ha tratado a la inmigración desde el conocido Grupo de Trevi de 1975 hasta el Tratado de Amsterdam (1997); y en la cuarta y última sección, basándose en la Cumbre de Tampere (1999) y bajo forma de comentarios finales, se destaca los dilemas normativos y los desafíos institucionales que se infieren en torno a la relación entre la UE y la presencia de *euroinmigrantes*.

*Profesor Titular de Ciencia Política, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona

Este artículo es una versión revisada de una ponencia presentada en el Workshop "Immigration, Integration and European Union: Institutional Practices and Normative Challenges" (WS24, 29th ECPR-Joint Sessions, 6-11 April, 2001, Grenoble, Francia), coordinado por el autor junto con B. Parekh para el European Consortium for Political Science, y pertenece a una línea de investigación del proyecto, que dirige el mismo autor, del Ministerio de Ciencia y Tecnología I+D (SEC2000-534).

EL PROBLEMA

Desde el Tratado de la Unión Europea (1992) existen dos concepciones enfrentadas en la forma de abordar el proceso de integración política de la Unión Europea (UE): desde la óptica de la UE, el mismo proceso se percibe como una ganancia; mientras que según la percepción de los estados, como una carga. Por ejemplo, la Unión Política Europea proporciona como ganancia la libertad de circulación y seguridad para los nacionales de los Estados miembros, una posición de ciudadanía europea, y una oportunidad histórica de construir una entidad política sensible a las diferencias identitarias de los Estados miembros. Sin embargo, como carga supone, según la percepción de los estados, una pérdida de su fuerza legitimadora tradicional basada en su soberanía, y en una vinculación (la “Santísima Trinidad” de la tradición ilustrada) entre ciudadanía, Estado y nación (Schnapper, 1994a,b; Bader (ed.), 1997, 1999; Zapata-Barrero, 2001c, d).

Existe, no obstante, una tercera concepción que merece una reflexión, puesto que también forma parte de la realidad de la UE. Ésta es la que se expresa cuando analizamos el proceso de integración política desde la óptica de los inmigrantes de países terceros residentes en uno de los Estados miembros, a los que a partir de ahora denominaré *euroinmigrantes* (Zapata-Barrero 1998a,b; 2001b). A diferencia de las dos lógicas anteriores, esta población contempla el mismo proceso ni como carga ni como ganancia, simplemente como algo que se está discutiendo y haciendo a sus espaldas. Es decir, existen unos 13-14 millones de personas (un Estado 16, podríamos decir) que ven cómo se está construyendo una entidad política llamada UE, que preocupa, y mucho, a la mayoría de los gestores políticos y a muchos ciudadanos, pero sin tener en cuenta su presencia, ni menos aún contar con lo que puedan pensar políticamente.

Esta desatención demuestra que por el momento el tratamiento de los euroinmigrantes está siguiendo una *lógica fundamentalista estatal* y no una *lógica multicultural* como correspondería históricamente a la UE. Mi intención es ofrecer unos elementos de reflexión que nos permitan discutir el argumento de que si bien los estados tienen una justificación histórica para defenderse contra los ataques que inciden en las dificultades que encuentran para gestionar la coexistencia entre inmigrantes y ciudadanos, puesto que cuando se construyeron sus estructuras políticas a lo largo de los siglos XVII-XIX no se previó esta realidad, la UE, en estos momentos, no puede utilizar esta misma justificación histórica, puesto que ella, en contraste con los estados, sí que conoce la existencia de inmigrantes dentro de su población.

Articularé esta argumentación en cuatro pasos. En la primera sección introduciré el marco teórico que seguiré para centrar mi discusión, proporcionando un enfoque politológico concreto. En la segunda sección detallaré lo que entiendo por fundamentalismo estatal, apoyándome en un breve recorrido histórico de cómo los estados euro-

peos han tratado políticamente a los inmigrantes. En la tercera sección haré un balance historicoestructural de cómo la UE ha gestionado la inmigración desde el conocido Grupo de Trevi de 1975 hasta el Tratado de Amsterdam (1998). En la cuarta y última sección, basándome en la Cumbre de Tampere (1999) y bajo forma de comentarios finales, destacaré los dilemas normativos y los desafíos institucionales que se infieren en torno a la relación entre la UE y la presencia de euroinmigrantes.

UN MARCO TEÓRICO PARA ABORDAR EL FENÓMENO DE LA INMIGRACIÓN

Si bien el tema de las migraciones internacionales no es un hecho nuevo¹, el impacto que está teniendo actualmente la presencia de personas con diferentes sistemas de derechos y de deberes expresa un “efecto espejo” sobre las estructuras y los sistemas políticos construidos desde hace más de dos siglos. Simplemente, los estados están constatando que no sólo no tienen instrumentos adecuados para gestionar los problemas ocasionados por la presencia cada vez mayor de inmigrantes, sino que la única vía para dar respuesta a sus presiones es variar las estructuras políticas tradicionales, con las potenciales consecuencias imprevistas, si tenemos en cuenta que las estructuras políticas conforman un tipo de comportamiento y de actitud, reflejan un tipo de pensamiento procedente de nuestra tradición moderna ilustrada.

El marco teórico que propongo parte de esta convicción. Centra el análisis en la relación que mantienen los inmigrantes con nuestras instituciones públicas. Este espacio es el que propiamente denomino como esfera pública. Hasta tal punto este contacto es importante, que podríamos trazar la biografía de un inmigrante, desde que llega a nuestros estados y ciudades, y constatar que sus expectativas de vida están directamente influenciadas por las restricciones que tiene (y que los ciudadanos no tienen) al relacionarse con las instituciones. A partir de este enfoque tenemos todos los elementos para poder indicar *cuándo un inmigrante está integrado*. A saber, cuando en sus relaciones con nuestras instituciones no tenga necesidad de justificar los conflictos que tiene con ellas por el hecho de su posición jurídica, de su nacionalidad y de su cultura, sino que son problemas que podría tener cualquier ciudadano. Mientras esto no ocurra, y en los análisis concretos que hagamos tengamos la necesidad de recurrir a las propiedades que distinguen a un inmigrante de un ciudadano para explicar los conflictos que tienen con nuestras instituciones, podemos afirmar que existe un problema de integración.

En términos de *inclusión/exclusión*, la inclusión es el resultado del proceso de integración. De hecho, su última etapa. Esto significa que cuando decimos que un inmigrante no está integrado, lo que estamos poniendo de relieve es que existen situaciones en las que se siente excluido de la corriente principal de la sociedad debido a su situación jurídica, su nacionalidad y su cultura, por tener que expresar una identidad social y política dada por la lógica estatal. En nuestros términos, la *identidad del inmigrante* no se adquiere por nacimiento como la del ciudadano, sino que responde a una cierta expresión del fundamentalismo estatal.

Asimismo, podemos inferir que el enfoque politológico que adopto insiste en que *la inmigración es un problema estructural*. Esto significa que para integrar a los inmigrantes debemos asumir que se deben modificar nuestras estructuras políticas tradicionales. Los debates deberían tener esta convicción como premisa, y a partir de ella discutir los procedimientos para llevar a cabo esta acomodación. Soy consciente de que este enfoque puede implicar muchas consecuencias indeseadas traducibles en inestabilidad social. Cuando empezamos a reflexionar desde este punto de partida, el tema sigue proporcionándonos más preguntas que respuestas. Pero estoy convencido también de que éste es el camino histórico que debemos emprender. Las “resistencias” que manifiestan nuestras estructuras políticas a estas presiones procedentes de la sociedad multicultural (traducibles en exigencias y políticas asimilacionistas) son algo comprensible, puesto que sabemos que toda modificación tendrá unos efectos directos sobre nuestras formas de vida ciudadanas y nuestros paradigmas de pensamiento. Pero también es cierto que este *movimiento conservador fundamentalista estatal* tan solo está retrasando un hecho que por simple lógica histórica tendrá que suceder (está ya, de hecho, sucediendo en la mayoría de nuestras esferas públicas): la necesidad de incluir a los residentes inmigrantes en la corriente principal de nuestras sociedades. Cualquier permanencia de “mundos paralelos” tendrá riesgos de fracturas sociales y de inestabilidad política, que también provocan efectos indeseados como el racismo social, la formación de partidos con discursos antiinmigrantes, o la consolidación de movimientos antisistema, por citar extremos de escenarios posibles.

En la próxima sección profundizaré la noción de fundamentalismo estatal. Su contenido me servirá al mismo tiempo de base para defender el argumento de que actualmente la lógica de la UE está ante un dilema: o bien adoptar esta ortodoxia estatal pero a un nivel superior; o bien construir una lógica multicultural, esto es, crear una estructura política europea que cuente con e incluya a los inmigrantes residentes, a los euroinmigrantes.

FUNDAMENTALISMO ESTATAL: UN BREVE RECORRIDO HISTÓRICO

Se infiere de la sección anterior que el enfoque politológico propuesto incide principalmente en las relaciones verticales del inmigrante, y no tanto en las horizontales como el sociológico, que se concentra más en analizar los efectos que tiene la inmigración sobre la estructura de nuestra sociedad. La pregunta básica puede formularse de la forma siguiente: ¿cómo afecta la presencia de los inmigrantes a nuestro sistema liberal democrático, nuestras estructuras institucionales, nuestro comportamiento y cultura política en general? La noción de fundamentalismo estatal que pasaré ahora a explicar es uno de los instrumentos analíticos que utilizo para poder discriminar entre todas las potenciales respuestas a esta pregunta. Mi argumento seguirá dos apartados: en un primer momento expondré la teoría, esto es, qué entiendo por fundamentalismo estatal; en un segundo apartado haré un breve recorrido histórico del tratamiento estatal de la inmigración, para apoyar empíricamente lo anterior.

El fundamentalismo estatal: la prioridad de la estabilidad frente a la justicia

Por medio de la noción de fundamentalismo estatal intento canalizar parte de los debates que siguen directa o indirectamente como hilo conductor el “efecto espejo” que produce la presencia de los inmigrantes sobre nuestra forma de concebir nuestras estructuras institucionales (“efectos institucionales”), y sobre los marcos normativos tradicionales que orientan nuestras acciones políticas y nuestras formas de gestionar los conflictos sociales (“efectos normativos”) (Zapata-Barrero, 2001b).

El análisis de los “efectos institucionales” se concentra sobre todo en la estructura de nuestro sistema político. Examina cómo está obligada a modificarse para gestionar las tensiones que genera la presencia de inmigrantes. Esta perspectiva se interesa por cómo está estructurada nuestra *esfera pública*, quién decide, cómo y por qué, sus límites y contenido. Parte de la convicción de que la forma en que está estructurada dicha esfera pública está directamente relacionada con un tipo de actitud, de conducta y de práctica que en numerosas ocasiones entran en tensión con las de los inmigrantes. De ahí que se asuma que sus límites y su contenido, el espacio donde se relaciona el inmigrante con nuestras instituciones políticas, debe variar. El problema es determinar cómo, teniendo en cuenta que inevitablemente afectará a nuestra concepción tradicional del sistema político (Zapata-Barrero, 2000b y la bibliografía que se adjunta en dicho trabajo).

Al interesarnos también por los “efectos normativos” asumimos, de entrada, los puntos de partida anteriores, pero nos concentramos más en el cambio de tradición cultural y de sistema de valores que se está produciendo². Casi toda la literatura exis-

tente asume que el reto normativo que plantea la presencia creciente de inmigrantes obliga a cuestionarnos directamente casi todas las categorías tradicionales que han ayudado a describir y a explicar nuestro sistema liberal democrático. Los grandes conceptos como los de justicia, libertad, igualdad, nacionalidad, poder, por citar los principales pilares de nuestro paradigma de pensamiento politológico, pierden sus núcleos duros cuando se aplican a la situación que viven los inmigrantes. La mayoría de ellos, examinándolos desde el punto de vista de los inmigrantes, rozan incluso la pura hipocresía. “La presencia de inmigrantes tiene unos ‘efectos normativos’ porque implican formas de coerción que pensábamos habíamos solventado en nuestra tradición liberal democrática” (Weiner, 1996; 172). Como he insistido anteriormente, esta perspectiva normativa tiene una convicción histórica: al construir nuestro sistema político, nuestros estados nacionales, los grandes arquitectos y pensadores políticos no tuvieron simplemente en cuenta la posibilidad de coexistencia dentro de un mismo territorio de tradiciones y prácticas culturales diferentes. De ahí que nuestras estructuras políticas tengan ahora serias dificultades para gestionar el fenómeno sin entrar en contradicciones profundas y dilemas circulares. Como el núcleo duro de nuestra tradición política es la relación entre el Estado y la nación, entre la ciudadanía y la nacionalidad, la inmigración presenta retos resumibles en la necesidad de romper este vínculo (sagrado) histórico. Lo único que frena esta desconexión es, por el momento, la falta de unas alternativas claras. Prosigamos detallando cuáles son los “motores” que animan este fundamentalismo estatal.

Ante estos dos tipos de efectos espejo (los efectos institucionales y los efectos normativos), pueden existir dos tipos de respuestas: o bien profundización o bien parálisis estructural. En el primer caso, se expresaría una lógica multicultural y un interés político de inclusión, mientras que en el segundo caso, los estados manifestarían una lógica fundamentalista y un interés político de mantener la exclusión existente. La lógica multicultural tendría su forma de expresión en el diseño de políticas multiculturales, mientras que la lógica fundamentalista estatal concentraría sus esfuerzos en políticas asimilacionistas (que no tienen ningún efecto transformador desde el punto de vista estructural)³. En este punto existen dos orientaciones posibles, la estabilidad y la justicia. La profundización o lógica multicultural privilegiaría más la justicia frente a la estabilidad, mientras que la lógica fundamentalista estatal consideraría la estabilidad como prioritaria frente a la justicia. En este sentido, todo debate sobre políticas de inmigración debe dar una respuesta a la relación que se establece entre estabilidad y justicia. De hecho, cualquier política de integración debe buscar un “equilibrio reflexivo” (*reflective equilibrium*) entre justicia y estabilidad y la realidad multicultural⁴.

El *fundamentalismo estatal privilegia la estabilidad frente a la justicia*. Esto significa que *expresa una práctica institucional hacia los inmigrantes basada en principios utilitaristas, que plantean problemas normativos de justicia sobre nuestra propia tradición liberal y democrática*. Como sabemos, todo principio utilitarista se basa en una lógica de cos-

tes y beneficios, y trata el objeto sobre el que se practica el principio como un medio y no como un fin, teniendo como referencia la propia utilidad de la acción por parte de quien la practica. La reflexión democrática que suscita esta práctica institucional parte de la constatación de que se vulnera el principio de igualdad, en tanto que existe una distinción en derechos entre inmigrantes, y entre inmigrantes y ciudadanos, y el principio de control popular, en tanto que existe una población inmigrante que se ve afectada directamente por las decisiones políticas, pero que no tiene mecanismos para controlarlas⁵. Paralelamente, la reflexión liberal parte de la constatación de que el nervio mismo de nuestra época moderna e ilustrada, basada en la creencia de que existe un “vínculo sagrado” (la “Santísima Trinidad”) entre Estado, ciudadanía y nacionalidad, es puesto en duda, igual que históricamente ocurrió con criterios como la propiedad privada y el sexo. Dicho vínculo plantea problemas liberales, ya que vulnera la libertad de opción del inmigrante entre seguir sus costumbres e identidad cultural en la esfera privada, o bien poder también practicarlas “con comodidad” en la esfera pública, sin necesidad de desvincularse de su nacionalidad para ser considerado como ciudadano. Es decir, desde el punto de vista del inmigrante, la relación entre adquisición progresiva de derechos (hasta llegar a los derechos políticos) y mantenimiento de sus prácticas e identidades culturales es una relación de *suma cero*, esto es, la adquisición de una impide o excluye la otra.

Mi argumento es que el fundamentalismo estatal no sólo es injusto por los efectos normativos que implica, sino que además produce unas consecuencias de inestabilidad y de fomento de fracturas sociales. Para empezar, implica una percepción del inmigrante como mercancía. Como tal, y según variables macrocoyunturales (socioeconómicas, demográficas, etc.), puede ser considerado tanto un beneficio como una carga. Esta visión instrumental tiene la virtud de la simplicidad, puesto que todo el mundo puede entenderla y aplicarla en sus argumentaciones, desde los más altos niveles de partido y ministeriales hasta los ciudadanos de a pie. Además de simplificar los discursos en torno a la inmigración, también tiene como referencia, directa o indirectamente, la calidad de vida de los ciudadanos y el estado de bienestar adquirido por nuestra sociedad (Carens, 1995). En este sentido, el fundamentalismo estatal nos dice que la presencia de inmigrantes es bienvenida si afecta positivamente a nuestra calidad de vida, nos ayuda a satisfacer parte de nuestras expectativas y no interfiere negativamente en el control que tenemos de nuestros destinos. Es decir, si nos permite resolver parte de “nuestros problemas” demográficos, económicos, sociales, etc. Del mismo modo, si, por el contrario, los factores macrocoyunturales se agravan con la presencia de inmigrantes, el impacto es considerado negativo. La referencia que se toma para aplicar esta lógica utilitarista es siempre “nuestro espacio vital”, construido con esfuerzo desde hace siglos. En nuestros términos, prima la estabilidad frente a la justicia. Concretamente, este espacio vital puede entenderse según criterios económicos, demo-

gráficos, sociales, e incluso según nuestro sistema de libertades e igualdades, y según nuestra ética humanitaria y de la tolerancia. En todos los casos, la lógica utilitarista expresa siempre una cierta reacción “primitiva” (conservadora y proteccionista) frente a otras personas vistas siempre como “supuestas invasoras”. En su base, este fundamentalismo estatal no permitirá variar la estructura política, y sólo lo aceptará si tiene la convicción de que esta modificación podrá generar más beneficios que costes a lo largo del tiempo. Asimismo, esta lógica utilitarista supone lo que algunos autores denominan *fundamentalismo cultural* (Stolcke, 1999), en tanto que en su base se apoya siempre en una distinción esencialista entre un “nosotros” y un “ellos” o “los otros”, presente tanto institucionalmente (las propias leyes de extranjería se apoyan en esta distinción), como socialmente (los ciudadanos se sienten legitimados a actuar de forma diferente con los inmigrantes, puesto que las mismas instituciones así lo hacen). Por último, el efecto no deseado de esta lógica utilitarista es que proporciona una base directa de legitimación al racismo en el menor de los casos (presente tanto en las instituciones como en la sociedad), y a la xenofobia como situación extrema. Ambos casos prácticos operan bajo los mismos parámetros utilitaristas de estabilidad.

Si examinamos histórica y estructuralmente cómo los estados han tratado la inmigración, constatamos que por el momento la lógica predominante ha sido la fundamentalista estatal. Es decir, y siguiendo el hilo de nuestro discurso, que la lógica utilitarista y su orientación hacia la estabilidad es la respuesta que por el momento está caracterizando los estados ante los efectos institucionales y normativos que implica la presencia de inmigrantes entre nuestra población.

El *fundamentalismo estatal*: el “círculo vicioso” de la práctica histórica

“Consider the case for freedom of movement in light of the liberal critique of feudal practices that determined a person's life chances on the basis of his or her birth. Citizenship in the modern world is a lot like feudal status in the medieval world. It is assigned at birth; for the most part it is not subject to change by the individual's will and efforts; and it has a major impact upon that person's life chances. To be born a citizen of an affluent country like Canada is like being born into the nobility (even though many belong to the lesser nobility). To be born a citizen in a poor country like Bangladesh is (for most) like being born into the peasantry in the middle ages. In this context, limiting entry top countries like Canada is a way of protecting a birthright privilege. Liberals objected to the way feudalism restricted freedom, including the freedom of individuals to move from one place to another in search of a better life. But modern practices of citizenship and state control over borders tie people to the land of their birth almost as effectively. If feudal practices were wrong, what justifies the modern ones?” (Carens, 1992; 26-27).

Esta cita del autor canadiense J. Carens expresa con profundidad (y no sin cierta inquietud) lo que otros han denominado *the age of immigration* (Castles y Miller, 1993). Añadiéndola a la exposición “circular” anterior, podemos señalar que la lógica utilitarista provoca en último término actitudes y conductas racistas culturales, que motivan a los principales gestores políticos a reforzar sus lógicas fundamentalistas estatales. Éste es el círculo vicioso que ha caracterizado históricamente el tratamiento estatal de la inmigración, y el que, como veremos en la sección siguiente, está caracterizando también la UE. Veamos brevemente las actuaciones de los estados europeos, incidiendo en los efectos provocados⁶.

Tras la Segunda Guerra Mundial se abrió el proceso de reconstrucción económica de Europa. Para lograrlo, se vinculó explícitamente el desarrollo económico y la demanda de mano de obra de terceros países. Aparecieron incluso programas explícitos para fomentar la inmigración. Esta prioridad utilitarista dejó en segundo plano aspectos regulativos de la población que llegaba, sin planificación sectorial, geográfica, o comunitaria. Se llegaron a establecer acuerdos bilaterales con los países emisores de “mercancías humanas” (Gran Bretaña, Alemania y Francia, con Italia, Portugal, España, Turquía, Argelia e India, por ejemplo). La demanda era básicamente estructural, pero se pensaba que los inmigrantes regresarían a sus países. A esta etapa de *puertas abiertas* (1945-1973), le siguió una etapa de *puertas cerradas* (1973-1990). Esta segunda fase se inició con la crisis económica de los estados del bienestar en los años setenta. Se vinculó dicha crisis con la constatación de que la mayoría de los inmigrantes se quedaban. El “problema de la inmigración” comenzó a aparecer. Su contenido era, de nuevo, utilitarista: la inmigración suponía unos costes sociales y políticos mayores que los económicos. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) llegó incluso a pronunciarse al respecto. Comenzaron a aparecer los debates sobre los “límites de la tolerancia” (principalmente en Francia), o hasta qué punto un país puede soportar la llegada de inmigrantes sin que suponga una disminución de la calidad de vida de sus ciudadanos, de sus libertades e igualdades, de sus culturas. Estos debates comenzaron a tener unas primeras reacciones políticas. Se pusieron en marcha por primera vez las “políticas de cuotas”, con el objetivo de regular la entrada de inmigrantes bajo criterios de población, de nacionalidad y de mercado. En algunos países (Francia) se llegaron incluso a idear políticas para incentivar económicamente a los inmigrantes a que volvieran a sus países de origen, aunque con resultados decepcionantes (se beneficiaron más los inmigrantes de origen europeo, como los españoles y portugueses, que los extraeuropeos). Al final de esta etapa se produce igualmente una reorientación de prioridades. Los esfuerzos se concentran ahora en políticas de integración, teniendo asumida la necesidad de restringir fuertemente la entrada. En definitiva, conforme avanzamos temporalmente en esta etapa, la inmigración se percibe cada vez con más convicción como problema social, económico y cultural.

A partir de los años noventa, y sobre todo en estos inicios del siglo XXI, se inicia una nueva etapa, que denomino como *muros de contención*. La inmigración comienza a percibirse como lo que es: un problema estructural. Comienza a vincularse estrechamente y a analizarse en profundidad la relación entre el nivel de acceso al territorio (en cuyo debate prima una lógica “puertas abiertas y cerradas”) y el nivel de coexistencia, una vez los inmigrantes han sido admitidos (donde se debaten políticas de integración siguiendo una lógica de inclusión/exclusión)⁷. Paulatinamente se comienza a percibir que la inmigración no es un hecho aislado que afecta a un Estado determinado, sino un fenómeno global que tiene un impacto sobre la mayoría de los estados desarrollados. Incluso algunos informes comienzan a plantearse seriamente la necesidad de la intervención de la ONU para organizar un congreso mundial sobre la inmigración. Dicho congreso debería comenzar su reflexión sobre lo que podríamos llamar la “estructura medieval” que está manifestando el fenómeno de las migraciones entre los países en vías de desarrollo y los países desarrollados. En este sentido debe tratarse con sentido histórico distintivo: estamos asistiendo a un nuevo tipo de éxodo rural, similar al que se produjo hace siglos, y que marcó el paso de la Edad Media a la Edad Moderna. Este nuevo éxodo a escala planetaria entre países pobres (“la plebe”) y países ricos (“la nueva aristocracia”) nos está indicando sin duda que estamos presenciando un verdadero cambio de Época (en mayúscula). Este fenómeno muestra asimismo que el problema estructural es multinivel, en el sentido que afecta a todos los niveles de poderes públicos, empezando por los distritos y las ciudades, y acabando a escala mundial.

En resumen, y volviendo al nivel estatal, que es donde nos situamos, la presencia de los inmigrantes presiona cada vez más nuestras estructuras políticas tradicionales. Como reacción, los estados siguen adoptando su lógica utilitarista. La diferencia quizás es de matiz, pero es de suma importancia: la inmigración ya no sirve tan solo de instrumento para solventar o agudizar nuestros problemas estructurales, sino que ella misma se ha convertido en un problema para nuestras estructuras. Ahora debe empezar el momento de la reflexión: o bien continuar resistiendo, o bien iniciar una reflexión seria sobre cómo modificar las estructuras actuales que en lugar de incluir, excluye a los inmigrantes. Simplemente, para una mente liberal y democrática es difícil encontrar argumentos que justifiquen formas de coerción que pensábamos que nuestra tradición moderna no volvería a repetir. Es un hecho conceptualmente objetivo que en el nivel de coexistencia la relación de dominación establecida por nuestros estados entre inmigrantes y ciudadanos sobrepasa la mera relación entre minorías y mayorías. Es simplemente una relación medieval entre amo y esclavo, puesto que ambos no comparten el mismo sistema de derechos y deberes. Las relaciones de poder que se establecen se apoyan precisamente en esta diferenciación jurídica.

Este hecho objetivo debería, debe, ser materia de preocupación. Para iniciar esta reflexión pienso que debemos subrayar las dos variables que expresan el momento histórico distintivo que vivimos: por un lado, una nueva diferenciación de clase basada

en las categorías de inmigrantes; por otro lado, la pérdida paulatina del vínculo ilustrado entre ciudadanía y nacionalidad. Cada uno de ellos expresa problemas de justicia para nuestra tradición democrática y liberal, respectivamente.

En efecto, podemos afirmar que la presencia de inmigrantes plantea dos tipos de problemas democráticos: por un lado, el hecho de que exista una población no ciudadana regida por un sistema de derechos y deberes diferente al de la ciudadana; por otro lado, el hecho de que dentro de esta población no ciudadana exista también una diferenciación en el sistema de derechos entre diferentes categorías de inmigrantes: la de inmigrante “indocumentado” (los llamados “sin papeles”, aunque yo preferiría llamarlos los “sin derechos”, o los “otros inmigrantes” o, incluso, “el nuevo lumpenproletariat”), la de inmigrante residente temporal, y la de inmigrante residente permanente (o *denizens*, Hammar [ed.] 1985, 1990). Ambos problemas pueden resumirse en el hecho de que expresan actualmente una nueva diferenciación social basada en criterios económicos y de nacionalidad. En términos de derechos, los “sin derechos” no tienen ni siquiera la protección de derechos humanos y, por lo tanto, son vulnerables al mercado y abiertos a todo tipo de abusos. Luego están los que “han tenido más suerte” (o también “el nuevo proletariado”, si nos fijamos en la función que desempeñan para mantener el statu quo de nuestras economías), puesto que tienen papeles y, por lo tanto, un cierto reconocimiento estatal de su presencia traducible en ciertos derechos civiles, económicos y sociales. No obstante, entre ellos existen también diferencias. Están los que residen pero con un reconocimiento temporal, y los que han adquirido la residencia permanente. La diferencia entre ellos es de derechos. En general, aunque existen diferencias entre países, los primeros tienen derechos humanos, algunos civiles, económicos y sociales; los segundos tienen prácticamente todos los derechos, menos los derechos políticos. En diferentes grados, cada una de estas categorías sociales son competencia exclusiva de los estados. Es un hecho que con el incremento de esta diferenciación social entre inmigrantes, y entre todos ellos y los ciudadanos, la democracia simplemente padece (Hammar, 1989, 93; Balibar, 1992, 13-14).

Junto a este problema democrático, existe otro que podríamos calificar de liberal. La convicción generalizada de que los inmigrantes quieren dejar de serlo, pero sin perder sus identidades y prácticas culturales. Esto significa, en términos estatales, que rechazan cada vez más las políticas de ciudadanía ofrecidas por los estados mientras supongan una desnaturalización, esto es, la adquisición de la nacionalidad autóctona. Esto implica que actualmente, todo debate sobre la integración de los inmigrantes en términos de adquisición de la nacionalidad es un planteamiento cada vez más percibido como tradicionalista, expresión del fundamentalismo estatal. Hoy en día, *el debate es la adquisición de todos los derechos pero sin perder la identidad cultural*. Esto supone también que el núcleo duro (sagrado) entre nacionalidad y ciudadanía debe ser tema directo de debate. Es decir, y en nuestros términos, debemos plantearnos directamente si con este vín-

culo se puede hacer frente al problema que plantea la presencia de los inmigrantes en nuestras sociedades liberales democráticas. Si no sería conveniente plantear la viabilidad de otros criterios para adquirir la ciudadanía que no sea la nacionalidad.

En la próxima sección veremos que este fundamentalismo estatal es el que ha caracterizado y sigue orientando, a pesar de la Cumbre de Tampere de 1999, como veremos, el tratamiento institucional de la UE hacia los euroinmigrantes. De ahí mi argumento de que *uno de los principales desafíos de la UE* es plantear el tema de la inmigración en términos no estatales, es decir, *construir una lógica y una política multicultural, en la que prime más la justicia que la estabilidad, o, al menos, que contrarreste las orientaciones mayoritarias basadas en la estabilidad.*

DIAGNÓSTICO HISTORICOESTRUCTURAL DE LA UE: CUATRO ETAPAS EN LA COOPERACIÓN EN MATERIAS DE INTERIOR

Al hablar de la evolución de la UE en torno a su tratamiento de la inmigración, podemos destacar cuatro etapas: 1) Inicios de la cooperación intergubernamental (1975-1986); 2) Acta Única (1986-1992); 3) Tratado de Maastricht y Convenio de aplicación de Schengen (1992-1997); 4) Tratado de Amsterdam (1997-actualidad).

Inicios de la cooperación intergubernamental (1975-1986)

A partir de 1975 se va implantando paulatinamente la colaboración en el ámbito de la inmigración. Se constituye, por ejemplo, el denominado Grupo de Trevi, integrado por los entonces nueve ministros de Interior (Alemania, Italia, Francia, Benelux, Reino Unido, Irlanda, Dinamarca) con el objetivo de coordinar esfuerzos contra el terrorismo y la cooperación judicial y policial, creando subgrupos de trabajo. Este proceso era estrictamente intergubernamental, lo cual tiene un doble significado: políticamente, que el procedimiento de decisión es la unanimidad, y que la estructura institucional que supone es paralela a la existente de la UE (se habla más bien de cooperación y no de integración europea); jurídicamente, que el marco legal en que se toman las decisiones y se deciden (si se produce una decisión) mecanismos de implementación queda al margen de la UE, y depende estrictamente del derecho internacional. Destacamos, asimismo, que en sus inicios, la percepción de la inmigración como problema fue estrictamente policial y de seguridad.

Acta Única (1986-1992)

Con el Acta Única se produce un importante paso adelante en dicha cooperación, desarrollada hasta entonces con poca transparencia, incluso para las instituciones europeas. Según el artículo 8A del Acta (recogido en el artículo 7A de Maastricht y el artículo 14 de Amsterdam), se da un reconocimiento institucional a la libertad de circulación de los ciudadanos como una de las condiciones principales del mercado único, quedando incluida como materia de competencia comunitaria. Los grupos de trabajo que se crean a partir de ese momento incluyeron, como observadores, a los representantes de la Comisión. Se constituye, entre otros, un grupo ad hoc sobre inmigración en 1986, integrado por los ministros responsables de la inmigración. El tema pasa a ser gestionado por primera vez por la Comisión, estableciendo secretarías. Desde entonces, el Consejo pasará a ocuparse principalmente de la cooperación judicial, penal y civil.

En este contexto, una de las primeras reacciones del Consejo fue la de vincular la libertad de circulación con la seguridad. En 1988 encargó al grupo que propusiera medidas para ello. Como resultado, se propone un programa de trabajo, el Documento de Palma, que recomienda, entre otras cosas, un enfoque más coordinado en los aspectos de cooperación en materias de justicia y asuntos del interior. El método utilizado seguía siendo intergubernamental, es decir, se limitaba a elaborar convenios, formular resoluciones, conclusiones y recomendaciones. Medidas que pertenecen, de hecho, al derecho internacional clásico.

En esta dinámica se establecen dos convenios importantes en 1990: el Convenio de Dublín y el Convenio de aplicación de Schengen (Escobar, 1993; Espada, 1994; Lasagabaster, 1996). El primero establece la determinación del Estado responsable de examinar una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros; el segundo tenía ya sus raíces en el Acuerdo de Schengen de 1985, y potencia, entre otras cosas, la creación de nuevas estructuras operativas para garantizar la cooperación policial y aduanera, y proporcionar así una seguridad a la libertad de circulación de los ciudadanos.

Tratado de Maastricht y Convenio de aplicación de Schengen (1992-1997)

El Tratado de la Unión Europea (TUE) o Tratado de Maastricht (1992) supone un paso cualitativo de gran trascendencia desde la creación de la Comunidad Europea. Entre los hechos distintivos que afectan a la inmigración, cabe mencionar la creación de dos motores (aunque todavía de diseño, sin haber salido de la “fábrica”) para cada dimensión del proceso de construcción de la Unión: el motor del euro para la dimensión económica, y el motor de la *ciudadanía europea* para la política. Asimismo, la estructura de la UE en tres pilares es uno de los pasos decisivos. El pilar de la Comunidad Europea (o pilar estrictamente comunitario) para determinadas materias, que se caracteriza, entre otras cosas, por el hecho de que los Estados miembros pierden gran parte

de su soberanía, y en el que intervienen las tres instituciones básicas: el Consejo, la Comisión y el Parlamento. En contraste, el segundo y el tercer pilar siguen una lógica de cooperación y no de integración. La mayoría de las decisiones se toman por unanimidad, con la consecuente permanencia de la competencia de los estados a través del órgano decisor del Consejo. El segundo pilar, Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), trata de las políticas exteriores de la UE, y el tercer pilar, Cooperación en Justicia y Asuntos del Interior (CJAI), de la vertiente interna de la política de la UE.

Con Maastricht se institucionaliza, pues, la cooperación iniciada en 1975 a través del tercer pilar. Es decir, aquello que se hacía “fuera” del marco institucional “entra” a formar parte de la misma estructura de la UE. Aunque no constituya un factor explicativo, lo cierto es que este tercer pilar dota a los Estados miembros de instrumentos para reaccionar contra el ascenso de los partidos de extrema derecha durante los años ochenta, con sus discursos contra los inmigrantes (Ugur, 1998: 319).

Antes de entrar a comentar el significado de Schengen, si hacemos un rápido balance de estos años, la inmigración se constituye como una de las “patatas calientes” sometidas más a una lógica estatal que estrictamente europea. Las normas del Título VI (relativo a la CJAI) son, de hecho, más normas tradicionales del derecho internacional público que estrictamente del derecho comunitario. Delimita el marco para la cooperación entre estados. Como consecuencia, este tercer pilar se caracterizó por la parálisis en las decisiones, e institucionalizó una percepción determinada del inmigrante. En efecto, su estructura solamente ofrecía a las instituciones comunitarias una participación parcial, sin posibilidad de control real sobre las decisiones de los Estados miembros. Concretamente, podemos destacar tres problemas procedimentales básicos: el Tribunal de Justicia no tiene mecanismos para controlar jurídicamente las decisiones y acciones que se realicen en el tercer pilar; el Parlamento europeo no es informado de las discusiones, y la Comisión no tiene derecho a iniciativa⁸.

A consecuencia de esto, y en términos prácticos, la parálisis fue la tónica general, en tanto que el Consejo no llegaba a la unanimidad para adoptar decisiones. En cuanto a la percepción del inmigrante, queda patente en el artículo K.1., en el que se establecen los ámbitos de “interés común”. La inmigración (el acceso, la circulación, la estancia, sus irregularidades en la residencia y en el trabajo) está incluida en un listado junto con la política de asilo, las normas para el cruce de fronteras, la lucha contra la toxicomanía, el fraude internacional, la cooperación aduanera, judicial, penal y civil (lucha contra el terrorismo, entre otros).

Esta construcción institucional estereotipada del inmigrante como potencial delincuente se expresa, asimismo, en el Acuerdo de Schengen. Su objetivo básico está vinculado a una de las primeras convicciones cuando la UE comenzó a institucionalizar la cooperación en materia del interior: para conseguir de facto la libertad de circulación de las personas se hacía necesaria la supresión gradual de los controles de las fronteras internas⁹.

En términos prácticos, este “espacio Schengen” (o *Schengenland*) significa que la UE da la posibilidad a los estados firmantes de utilizar el marco institucional europeo para que cooperen estrechamente en los ámbitos específicos del interior. Será a partir del Tratado de Amsterdam (TA) cuando se incorpore explícitamente en el marco de la UE bajo una lógica de “acervo Schengen”. Se crea, así, una secretaría general del Consejo. Con el TA Schengen se conectan definitivamente las medidas comunes sobre inmigración (y asilo), manteniéndolas como política de control de las fronteras externas y de la inmigración ilegal. Es decir, se da un reconocimiento institucional a la percepción jurídica de la inmigración destacando tan solo su dimensión negativa, como generadora de delincuencia, de redes ilegales, etc., simplemente como “amenaza”. No aparece ninguna referencia a la integración, a la coexistencia entre inmigrantes y ciudadanos en términos de justicia.

A partir de Maastricht, el principio de no discriminación como guía para establecer la libertad de circulación de las personas solamente afecta a los ciudadanos de los Estados miembros, pero no al resto de las personas, cualesquiera que sean sus nacionalidades. Evitando hacer demasiada retórica al respecto, es cierto que institucionalmente los inmigrantes no son considerados ni tan siquiera como personas, puesto que la libertad de circulación interna solamente beneficia a las personas en tanto que ciudadanos de un Estado miembro. Ante estos hechos, “¿cómo se explica que los Estados miembros de la UE hayan acordado políticas migratorias intraeuropeas tan liberales, basadas en la delegación de autoridad, y a la vez hayan insistido en el intergubernamentalismo estricto y la exclusión de la inmigración procedente de fuera de la UE?” (Ugur, 1998: 294). El reciente Tratado de Amsterdam nos proporciona algunas pistas al respecto.

Tratado de Amsterdam (TA) (1997-actualidad)

El TA tiene sus orígenes al final de las negociaciones de Maastricht, cuando se acordó que a mitad de la década se realizaría una revisión completa del mismo¹⁰. Desde nuestra óptica, la nueva estructuración de la UE introduce tres novedades: la integración como política común (primer pilar) de las materias relativas a la inmigración y el asilo (equivocadamente llamado, como veremos, como la comunitarización del tercer pilar); la incorporación de un nuevo objetivo, un espacio de libertad, justicia y seguridad, y la confirmación de la ciudadanía europea. Todas estas “novedades” expresan, de hecho, esta lógica de la prudencia que caracteriza la UE en asuntos de la inmigración, que en algunos puntos roza casi la hipocresía. Antes de repasar cada una de ellas por separado, justifiquemos esta valoración.

Sorprende de entrada que a pesar de estrechar la interacción entre la libertad, la seguridad y la justicia (cada una de ellas sirve de mediador para conseguir las otras), no se haya dado la oportunidad a principios orientadores tan básicos como la igualdad y el pluralismo, inexistentes en los mismos nuevos objetivos de la Unión (art. B).

Examinando con detalle este nuevo tratado, la noción misma de pluralismo aparece una única vez, en relación no con la cultura, ni mucho menos con las naciones sin Estado, sino con los medios de comunicación (Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros). La igualdad solamente aparece en relación con la igualdad de oportunidades y de tratamiento en el mercado laboral, concretamente entre hombres y mujeres (nuevos art. 2 y 3, art. 118 y 119). En este caso, no se hace mención a la igualdad entre ciudadanos e inmigrantes. La misma palabra extranjero es inexistente; y las palabras inmigrante o inmigración aparecen insertadas como medidas para salvaguardar el espacio de libertad, seguridad y justicia. La inmigración es, pues, percibida como componente que amenaza dicho espacio, bajo una lógica de miedo, proteccionista, excluyente, de custodia de las fronteras. En este aspecto, las modificaciones del tratado, en lugar de expresar un cambio cualitativo, manifiestan una clara voluntad de continuidad, orientando la inmigración hacia temas de seguridad, a través de cuestiones de estabilidad y con la dotación de nuevos instrumentos jurídicos para conseguirlo.

Es cierto que existe una dimensión, cuanto menos atrevida, en relación con Maastricht. A saber, la consideración de que el Consejo, aun manteniendo su protagonismo en las decisiones, deja de detentar la hegemonía. Se crean mecanismos que ligan las tres instituciones básicas, aun conservando una forma asimétrica de poder. Por ejemplo, el Consejo tendrá que consultar el Parlamento antes de tomar una decisión, y solamente tomará decisiones sobre propuestas de la Comisión. Ahora bien, y aquí está la hipocresía de la que hablaba, la Comisión estará obligada a considerar toda solicitud de un Estado miembro que presente una propuesta al Consejo. Previa consulta del Parlamento, el Consejo decidirá durante cinco años por unanimidad, y por unanimidad al acabar estos cinco años volverá a tomar la gran decisión, a saber, si se aplica el procedimiento de codecisión y mayoría cualificada para adoptar medidas de ámbito del interior¹¹. Veamos ahora por pasos las novedades aludidas anteriormente.

Comunitarización del tercer pilar

Una de las “grandes novedades” del TA es haber trasladado al primer pilar una parte de los asuntos que hasta ahora se trataban en el tercer pilar. Esta comunitarización se aplica principalmente a todo lo relacionado con el paso de fronteras externas, la inmigración y la cooperación judicial civil. La única referencia que se hace sobre la integración es reactiva, como una lucha contra el racismo y la xenofobia (art. 13 del TA). En términos políticos realistas, el interés por diseñar estrategias de acción contra el racismo y la xenofobia tiene como referente mantener la cohesión social y la estabilidad. En materia penal y de policía se mantiene la cooperación, pero con un sistema jurídico más vinculante. En concordancia, el tercer pilar pasa ahora a denominarse Cooperación Policial y Judicial en Asuntos Penales. Pero esta comunitarización, de ahí que se preste a equí-

vocos, estará por el momento, en el espacio de cinco años, supeditada a los procedimientos típicos de la lógica de los estados, a saber, la unanimidad. De hecho, esta decisión es un ejemplo sin precedentes, puesto que por primera vez se incorpora una materia (la inmigración) en el pilar comunitario, aun manteniendo un procedimiento de decisión (la unanimidad) propio de los otros dos pilares (Monar, 1998, 139; Geddes, 2000, 110-113). Por lo tanto, un ejemplo de cooperación en un primer pilar que habitualmente se distingue de los otros por seguir una lógica de integración.

Nuevo objetivo: espacio de libertad, justicia y seguridad

La comunitarización se basa en el vínculo explícito que se hace a partir de ahora entre la libertad de circulación de las personas (los eurociudadanos) y la necesidad de adoptar medidas para garantizar la seguridad de las personas en este espacio (Valle, 1998). La novedad no es tanto establecer dicho vínculo, sino institucionalizarlo a través del derecho (la justicia). Remito de nuevo al Plan de acción de Cardiff (dic. 1998) para confirmar las concepciones que se expresan de los conceptos de libertad, seguridad y justicia. Salta a la vista, para cualquier lectura teórica política, el uso de la noción negativa de libertad, referida a la circulación, el vivir en un entorno respetuoso con la ley, la protección de derechos humanos y el respeto a la intimidad; en concordancia, la seguridad se refiere principalmente a la garantía de un espacio privado de vida (“nuestro espacio vital”), y la justicia expresa una preocupación para que el ciudadano construya una concepción unitaria del derecho de la Unión.

La lógica de la UE es, podríamos decir, de primer grado: el hecho de permitir la libertad de desplazamiento de un Estado miembro a otro puede comportar peligros de seguridad para los ciudadanos. A menos que dicha libertad se efectúe en un espacio donde se sientan seguros, es imposible disfrutar plenamente de los beneficios que se derivan. Hay delitos que pueden simplemente trascender las fronteras y aprovecharse de este nuevo espacio: el terrorismo, la delincuencia, el tráfico de drogas, el fraude, el racismo y la xenofobia. De ahí que la UE también deba tener los instrumentos jurídicos (la justicia) para proteger a los ciudadanos de estos peligros (la seguridad). La inmigración se ve directamente afectada por esta lógica cerrada, puesto que es una de las “amenazas” en la mente de los gestores políticos europeos. En este sentido, el TA recomienda medidas específicas para crear una política común de controles y permisos de entrada de las fronteras exteriores. En el plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del TA se prevén las siguientes medidas: en el ámbito interno, la supresión total de control de las personas tanto ciudadanas como euroextranjeras; en el ámbito externo, todo un listado de normas y procedimientos comunes de control, incluyendo un modelo uniforme para los visados y de terceros países cuyos ciudadanos estarán exentos de esta obligación, las condiciones de entrada y de residencia en la UE, y normas comunes sobre los procedimientos de expedición de los permisos de residencia de

larga duración, normas para luchar contra la inmigración clandestina y la residencia irregular, e incluso sobre la expulsión, derechos comunes de los inmigrantes regulares y condiciones para su movilidad espacial entre los Estados miembros.

Ciudadanía europea

El TUE ya estableció el derecho de voto de los ciudadanos europeos en las elecciones locales, desvinculando por primera vez la conexión clásica ciudadanía/derecho de voto/nacionalidad. Ante el debate que se generó sobre la relación entre la ciudadanía de la Unión y la de los Estados miembros, el TA completa el artículo 8 de Maastricht para evitar malentendidos confirmando explícitamente que la “ciudadanía de la Unión será complementaria y no substitutiva de la ciudadanía nacional” (estatal). En nuestros términos, la lógica de la UE, sigue, pues, supeditada al fundamentalismo estatal. Ampliaremos las cuestiones normativas que suscita esta insistencia enseguida.

COMENTARIOS FINALES: DILEMAS NORMATIVOS Y DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA UE FRENTE A LA INMIGRACIÓN

Como hemos visto, la lógica que está consolidándose en el marco de la UE corre el peligro de hacer fracasar el mismo proceso de integración política si tan solo se tiende a construir una *unión de estados*. Esto es, si esta lógica de la UE continúa siguiendo un *fundamentalismo estatal*, pero a un nivel superior. El proceso de construcción política de la UE debería incluir a los inmigrantes residentes permanentes, y no continuar excluyéndolos, como hacen los estados. Debería plantear el impacto que tiene la presencia de inmigrantes sobre nuestras estructuras políticas en términos de justicia, y no sólo de estabilidad.

De hecho, ésta es una de las lecturas que se infieren de la cumbre especial del Consejo Europeo celebrada en la ciudad finlandesa de Tampere (Cumbre de Tampere, 15/16 de octubre de 1999). Existe el convencimiento cada vez más extendido de que el éxito o el fracaso del proceso de *integración política europea* depende de cómo se gestionará en el futuro la cuestión de la inmigración (Zapata-Barrero, 2000c, 2001e). común expresa la convicción de que el objetivo de establecer las bases de una política común sobre el asilo y la inmigración tiene el mismo carácter vital y existencial que el macroproyecto de crear un mercado único. Esta meta a largo plazo se presenta, así, como el princi-

pal medio para crear una unión política. En otras palabras, el mensaje principal de la Cumbre de Tampere es que no puede haber una unión política sin política común de inmigración. El cambio cualitativo que representan estas conclusiones respecto a Maastricht es que en 1993 se introdujo la categoría de ciudadanía europea¹², mientras que con el Tratado de Amsterdam, y la lectura en clave de acción estratégica que se hizo en la Cumbre de Tampere, se añade la inmigración. El mensaje institucional es claro: *la inmigración es un problema. La forma en que se gestione esta cuestión tendrá unas consecuencias directas sobre el éxito o el fracaso de conseguir la unión política*¹³.

En esta etapa nos encontramos actualmente. Continúa habiendo, eso sí, muchas más preguntas que respuestas institucionales en la agenda de la UE. Pero es innegable que la puerta acaba de abrirse con Tampere, una vez parece reconocer que el momento histórico del proceso político iniciado en Maastricht debe dar un paso cualitativo adelante: plantearse seriamente la integración europea incluyendo a los más de 13 millones de euroinmigrantes que habían quedado fuera. En este punto, existen una serie de temas clave que deberían incorporarse en las discusiones políticas si realmente se quiere construir una estructura institucional que incluya, y no excluya, a los inmigrantes extracomunitarios, que hable más de integración de los que “están ya aquí”, y menos de control de fronteras externas. El dilema es claro: o bien se continúa con una lógica fundamentalista estatal pero a un nivel superior, o bien se piensan otros mecanismos para gestionar e integrar a estas personas, más coherentes con nuestras convicciones democráticas y liberales. Es casi nuestro propio orgullo histórico, nuestro signo de identidad, el que está en juego: saber gestionar los “efectos normativos”, esto es, los problemas liberales y democráticos, que plantea la presencia de inmigrantes en la UE.

Es, pues, necesario y urgente no sólo discutir directamente la cuestión de la inmigración en la UE, sino además construir una noción todavía inexistente, la de euroinmigrante (Zapata-Barrero, 1998a,b). Si bien por el momento tenemos instrumentos para identificar quién es ciudadano europeo (a saber, aquel que es ciudadano de un Estado miembro), carecemos simplemente de argumentos para localizar al inmigrante de la UE, puesto que su situación está regulada de 15 maneras diferentes, lo que ocasiona debates muy variados según los Estados miembros (Comisión Europea, 1999).

Es cierto que no toda la responsabilidad de esta situación debe recaer solamente en la UE, sino que los propios estados, con sus lógicas propias (lógica fundamentalista estatal), contribuyen de forma determinante a este vacío teórico. Como problema emergente, no existe una respuesta estatal permanente para afrontar este fenómeno, las políticas se están simplemente construyendo “sobre la marcha”, sin visión histórica de futuro. Esta indecisión de la lógica del Estado se debe en parte a que se es consciente de que el fenómeno es un problema global, cuya gestión va más allá de las fronteras y que requiere más que nunca una discusión interestatal.

A pesar de que hayamos hablado de “política de inmigración” por parte de la UE, se ha puesto de manifiesto que en realidad no existe una política común. Existen, eso sí, poco a poco percepciones compartidas, fruto de la cooperación desde hace décadas, que se traducen en nuevas estructuraciones básicas. Pero el tema, de momento, está orientado por principios de estabilidad (de seguridad exterior y de control), “hacia fuera”, sin ningún interés por introducir criterios de igualdad y de pluralismo cultural, y menos aún de integración. A partir del TA se expresa una voluntad tan solo de crear un estatuto europeo para los extranjeros, pero que en lugar de diferir del que ya se tiene según la lógica estatal, no es más que una réplica supraestatal. Se está construyendo bajo el supuesto de la homogeneidad, y no de la multiculturalidad. Si nos pidieran en estos momentos que busquemos palabras que describan la forma como entendemos que la UE está abordando el tema, no hay duda de que las más frecuentes serían la de la creación de un sistema cerrado, un club excluyente, un miedo a la invasión, la permanencia de discriminación entre los eurociudadanos y los euroextranjeros, una política fuerte de control exterior de las fronteras, y ninguna preocupación por diseñar una política de acomodación para aquellos residentes extranjeros permanentes en la Unión.

Esta dificultad de identificar una lógica de la UE distintiva frente a la conocida lógica de los estados se debe, sin duda, a que la posibilidad de abrir un camino diferente por parte de la UE incrementaría la tensión ya existente. Los efectos inesperados tendrían seguramente unos costes en términos electorales y de formación de fracturas sociales y de partidos con discursos antiinmigrantes que frenan toda iniciativa e innovación política. Pero tampoco debemos “dejar hacer”, puesto que todos admitiremos que en este preciso punto nos encontramos con el núcleo interno y profundo del problema de la construcción de una unión política. La cuestión de fondo es, una vez más, el tema de la soberanía de los estados. No tanto por el hecho de que los estados están perdiendo gran parte de sus competencias para decidir quién pertenece a su población y en qué términos, sino más bien porque dentro de la lógica de la UE sólo puede construirse una estructura para gestionar el fenómeno de la inmigración siguiendo las pautas uniformadoras de los estados, pero a un nivel superior.

Siguiendo este argumento, podemos destacar, además de los ya mencionados, al menos siete puntos que invitan a la reflexión normativa. Según nuestra óptica, todos ellos apuntan a que la lógica de la UE se comprometa directamente con la realidad multicultural de su territorio, adquiriendo independencia para estructurarse respecto a la lógica de los estados. Por el momento, es como si los estados dejaran cierta autonomía política a la UE, pero siempre bajo una vigilante mirada para que se mantenga su lógica uniformadora. La perspectiva histórica y estructural que he intentado transmitir nos dice que la UE, al estar en proceso de construcción política, no tiene argumentos para justificar la exclusión de una parte de su población. A diferencia de los estados, ella sí que conoce esta realidad. Construir una estructura política que mantenga los defectos que tienen actual-

mente los estados no es sólo ir a contracorriente históricamente, sino una ceguera de una realidad cada vez más patente: el incremento paulatino pero constante de residentes excluidos de la corriente principal de la sociedad por el hecho de su nacionalidad.

1. *Hacia una Europa política*: desde Maastricht, la adquisición del derecho al voto para los 5,5 millones de eurociudadanos puede considerarse como un éxito y un fracaso con relación al debate sobre el voto local para los euroextranjeros (Wihtol de Wenden, 1999; 54). Un triunfo, puesto que se separa por primera vez, en contra de la lógica estatal, la ciudadanía de la nacionalidad, y se aplica realmente la movilidad interna para los eurociudadanos. Pero es un fracaso porque a pesar de dotar de cierta legitimidad al discurso del derecho de voto para los inmigrantes, solamente los eurociudadanos se benefician. Que los inmigrantes tuvieran derecho a presión electoral sería un paso importante que les dotaría de instrumentos para luchar contra las discriminaciones que se producen en todos los sectores públicos (vivienda, trabajo, educación, sanidad, etc.).

2. *Hacia una Europa inclusiva*: según la lógica de los inmigrantes, el espectáculo de la Unión es simplemente de un retraso considerable, incluso en cuanto al debate. Se ha perdido una oportunidad de incluirlos en este reconocimiento institucional interno de disociar la ciudadanía de la nacionalidad. Lo que debe alimentar estos debates es el hecho de que se dispone de una base institucional para legitimar el argumento de que la nacionalidad de un Estado ya no es la condición *sine qua non* para ejercer el derecho al voto. Este vínculo histórico se ha desconectado en la UE, al menos en el ámbito local. Ahora bien, se ha producido una “desvinculación” con una lógica homogeneizadora para unos (los eurociudadanos) que excluye a los otros (los euroinmigrantes).

3. *Hacia una Europa de los residentes*: estamos de nuevo asistiendo a la construcción de un *demos* que en lugar de ampliar sus límites cualitativamente, lo hace tan solo cuantitativamente, manteniéndose en su forma la lógica estatal. Además, si consideramos que en el ámbito local el criterio para los eurociudadanos es el empadronamiento, ¿por qué no seguir el mismo criterio para los euroinmigrantes? Es decir, que todo residente empadronado en una ciudad tenga derecho al voto, independientemente de su nacionalidad. Si en el ámbito de la UE el criterio de la nacionalidad ya no es vinculante, queda, pues, el empadronamiento como única referencia legal. Insistimos, pues, en que debe establecerse un foro de reflexión sobre la posibilidad real de que la UE siga una lógica del empadronamiento, y no la estatal basada estrictamente en la nacionalidad.

Esto significa que por el momento la lógica de la UE se rige por una diferencia analítica propia de los estados. Si consideramos la nacionalidad en sentido estricto como nacionalidad de uno de los Estados miembros, y la nacionalidad en sentido amplio como cualquier tipo de nacionalidad, incluyendo la de terceros países, el vínculo que la UE ha establecido es entre la nacionalidad en sentido estricto y el empadronamiento, sin haber dado el paso que realmente le distanciaría de la lógica estatal conectando la nacionalidad en sentido amplio y el empadronamiento. Por el momento, pues, se

está perdiendo la oportunidad de construir una *Europa de los residentes*, en lugar de la tan mitificada, pero excluyente, *Europa de los ciudadanos*.

4. *Hacia una Europa coherente*: este cuarto punto está en relación con las dos situaciones asimétricas que existen en el seno de la UE. Por un lado, como el TA continúa admitiendo que se es ciudadano europeo si se es nacional de un Estado miembro, insistiendo ahora en que la ciudadanía de la Unión es complementaria y no substitutiva de la nacionalidad estatal, se sigue dejando plena soberanía a los Estados miembros para regular su propia nacionalidad. Al existir una variedad de políticas estatales de ciudadanía, se sigue produciendo, por simple lógica, una asimetría en los procedimientos para adquirir la ciudadanía europea. Por otro lado, y no menos importante, no existe una definición jurídica europea de la irregularidad. La situación de irregularidad sigue estando controlada por los Estados miembros, pudiéndose darse el caso de que un inmigrante sea considerado como irregular en un Estado miembro mientras que en otro cumpla las condiciones de regularidad.

5. *Hacia una identidad europea inclusiva*: la tendencia, además, es del todo preocupante. No sólo se está construyendo un *demos* europeo siguiendo la lógica decimonónica estatal, por oposición a los que no pertenecen al *demos*, sino que la tan reclamada en ciertos círculos académicos *identidad pública europea* se está diseñando por oposición a “los otros no europeos”. Esto se ve claramente en los eurobarómetros cuando queda patente la percepción negativa que tienen los eurociudadanos de los euroinmigrantes (Ugur, 1998: 308). Estas señales emergentes de la aparición de una identidad europea invitan, cuando menos, a la reflexión. Los euroinmigrantes no tienen derecho a ella.

6. *Hacia un Europa congruente*: el “espacio Schengen” tiene realmente una cara de Dr. Hyde y Mr. Jekyll. Está pensado en positivo para los ciudadanos de los Estados miembros, y al mismo tiempo en negativo para los residentes no comunitarios. Sigue, pues, la discriminación por razones de nacionalidad.

7. *Hacia una Europa de la integración*: tal como está diseñada su estructura, la UE obliga a los euroextranjeros a permanecer en un único Estado, dificultando su movilidad territorial dentro de la Unión. Este hecho imposibilita poder hablar de una política de integración para ellos. Se necesita un modelo europeo de integración para los euroinmigrantes.

Considero estos siete puntos como elementos imprescindibles de reflexión para “pensar en serio” la inclusión de la inmigración en el proceso de integración política de la UE. El tema clave que resume todos estos puntos es que para crear una estructura institucional en la UE que se desmarque realmente del fundamentalismo estatal debemos plantearnos muy seriamente la separación entre la nacionalidad y la política, igual que ocurrió siglos atrás con la religión y la política, al iniciar propiamente nuestra época moderna y contemporánea. El argumento que suelen utilizar los estados de que los problemas de gestión de la multiculturalidad con los que se encuentran se deben a que sus mismas estructuras no tenían prevista la coexistencia de culturas y tradiciones diferentes

no tiene ninguna base legitimadora para la UE, puesto que ella, a diferencia de los estados, sí que conoce esta realidad, los más de 13 millones de personas que viven en nuestras fronteras pero que son tratadas vulnerando nuestros principios de justicia básicos democráticos y liberales. Sabemos que esta “desconexión” fue muy traumática política y socialmente. El momento histórico que presenciamos tendrá (está teniendo ya, de hecho) consecuencias igualmente profundas en todos nuestros paradigmas de pensamiento. La UE tiene una oportunidad histórica. El futuro muy próximo nos revelará si efectivamente la unión política será una *Unión Europea*, o bien una unión de estados.

Referencias bibliográficas

- Bader, V. (ed.) (1997) *Citizenship and exclusion*. Londres: Macmillan Press.
- Bader, V. (1999) “Citizenship of the European Union. Human rights, rights of citizens of the Union and of members states”, *Ration Juris*, vol. 12/2: 153-181.
- Baldwin-Edwards, M. y Schain, M. A. (ed.) (1994) *The politics of immigration in Western Europe*. Essex: Frank Cass.
- Balibar, E. y Wallerstein, I. (1991) *Race, nation, class: ambiguous identities*. Londres, Nueva York: Verso.
- Balibar, E. (1992) *Les frontières de la démocratie*. París: La Découverte/essais.
- Barry, B. y Goodin, R. E. (ed.) (1992) *Free movement: ethical issues in the transnational migration of people and of money*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Bauböck, R., Heller, A. y Aristide, R. (ed.) (1998) *The challenge of diversity. Integration and pluralism in societies of immigration*. Aldershot: Avebury.
- Beetham, D. (ed.) (1994) *Defining and measuring democracy*. Londres: Sage Publications.
- Blázquez Peinado, M. D. (1998) “Los derechos de ciudadanía y otros derechos reconocidos a los ciudadanos de la Unión: de Maastricht a Amsterdam”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 3, enero/junio: 261-279.
- Boyle, P.; Halfacree, K.; Robinson, V (1998) *Exploring contemporary migration*. Harlow, Essex: Logman.
- Bru, C. M. (1994) *La ciudadanía europea*. Madrid: Sistema.
- Brubaker, R. (ed.) (1989) *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*. Boston: The University Press of America.
- Carens, J. (1992) “Migration and morality: a liberal egalitarian perspective”, en B. Barry y R. Goodin (ed.), cap. 3: 25-47.
- Carens, J. (1995) “Immigration, welfare, and justice”, en W. F. Schwartz (ed.), cap. 1: 1-17.
- Carens, J. (2000) *Culture, citizenship, and community*. Nueva York: Oxford University Press.
- Castles, S. y Davidson, A. (2000) *Citizenship and migration*. Londres: MacMillan.
- Castles, S. y Miller, Mark J. (1993) *The age of migration: international population movements in the modern world*. Londres: MacMillan Press.

- Cesarini, D. y Fullbrook, M. (ed.) (1996) *Citizenship, nationality and migration in Europe*. Londres: Routledge.
- Collinson, S. (1993) *Europe and International migration*. Londres, Nueva York: Pinter Publishers.
- Comisión Europea (1999) *Amsterdam: preguntas y respuestas* (página web: www.europa.eu.int/abc/obj/amst/es/qa.htm).
- Comisión Europea (1999) *Ethnic minorities and immigrant groups on the labour market*. Employment Observatory - SYSDÉM, Trends nº 32.
- Dowty, A. (1987) *Closed borders*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Dummett, A. y Nicol, A. (1990) *Subjects, citizens, aliens and others*. Londres: Weidenfeld and Nicolson.
- Edwards, G. & Wiessala, G. (ed.) (1998) *The European Union 1997: annual review of activities*. Oxford: Blackwell, Journal of Common Market Studies.
- Escobar Hernández, C. (1993) "El convenio de aplicación del acuerdo de Schengen y el acuerdo de Dublín", en *Revista de Instituciones Europeas*, 20/1: 53-98.
- Espada Ramos, M. L. (1994) "Asilo e inmigración en la Unión Europea", en *Revista de Estudios Políticos*, 86: 71-98.
- Everson, M. C. y Preuß, U. K. (1995) *Concepts, foundations, and the limits of European citizenship*. Bremen: Zentrum für Europäische Rechtspolitik-Diskussionspapier 2.
- Favell, A. (1998) *Philosophies of integration. Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*. Londres: MacMillan.
- Frankel Paul, E. et al. (ed.) (1994) *Cultural pluralism and moral knowledge*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Geddes, A. (2000) *Immigration and European integration*. Manchester y Nueva York: Manchester University Press.
- Gibney, M. (ed.) (1988) *Open borders, closed societies?* Nueva York: Greenwood Press.
- Glazer, N. (1997) *We are all multiculturalist now*. Cambridge: Harvard University Press.
- González Alonso, L. N. (1998) "La jurisdicción comunitaria en el nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 4: 501-545.
- Gray, J. (1993) "The politics of cultural diversity", en *Post-liberalism studies in political thought*, Nueva York: Routledge: 253-71.
- Hammar, T. (1989) "State, nation, and dual citizenship", en Brubaker (ed.), cap. 4: 81-95.
- Hammar, T. (1990) *Democracy and the nation state: aliens, denizens and citizens in a world of international migration*. Aldershot: Avebury.
- Hammar, T. (ed.) (1985) *European immigration policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hammar, T. et al. (ed.) (1997) *International migration*. Oxford: Berg.
- Hargreaves, A. G. y Leaman, J. (ed.) (1995) *Racism, ethnicity and politics in contemporary Europe*. Aldershot: Edward Elgar.
- Hollifield, J. F. (1992) *Immigrants, markets, and states*. Cambridge: Harvard University Press.
- International Migration Review* (1996) "Ethics, migration, and global stewardship", vol. 30/1, Spring.
- Jacobson, D. (1997) *Rights across borders: immigration and the decline of citizenship*, Londres: John Hopkins University Press.

- Joppke, C. (ed.) (1998) *Challenge to nation State. Immigration in Western Europe and the united states*. Oxford: Oxford University Press.
- Kukathas, Ch. (1993) "Are there any cultural rights?", *Political Theory*, 20/1: 105-139.
- Kymlicka, W. (ed.) (1995) *The rights of minority cultures*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. (1995) *Multicultural citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. y Norman, W. (ed.) (2000) *Citizenship in diverse societies*. Nueva York: Oxford University Press.
- Lasagabaster, I. (1996) "Ciudadanía y tratado de Schengen", en *Revista de Instituciones Europeas*, 23/1: 33-64.
- Layton-Henry, Z. (ed.) (1990) *The political rights of migrant workers in Western Europe*. Londres: Sage
- Lehning, P. B. y Weale, A. (ed.) (1997) *Citizenship, democracy and justice in the new Europe*. London, Nueva York: Routledge.
- Lucas, J. de (1996) *Puertas que se cierran: Europa como fortaleza*. Barcelona: Icaria.
- Lucas, J. de (2001) "Ciudadanía y Unión Europea intercultural", revista *Anthropos* (R. Zapata-Barrero (coord.) Ciudadanía e interculturalidad), 191: 93-116 .
- Martiniello, M. (1997) *Sortir des guettos culturels*. París: Presses de la Fondation Nationales des Sciences Politiques.
- Martos, I. y González, G. (ed.) (1998) *España y la negociación del Tratado de Amsterdam*. Madrid: Estudios de Política Exterior. Biblioteca Nueva.
- Massey, D. S., Arango, J. et al. (1998) *Words in motion*. Oxford: Clarendon Press.
- Meehan, E. (1993) *Citizenship and the European community*. Londres: Sage Publications.
- Miller, M. J. (ed.) (1994) *Strategies for immigration control: an international comparison*, número especial de *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 534/julio.
- Modood, T. (2000) "Anti-essentialism, multiculturalism, and the 'recognition' of religious groups", W. Kymlicka y W. Norman (ed.); 175-195.
- Monar, J. (1998) "Justice and home affairs", in G. Edwards y G. Wiessala, G. (ed.); 131-142.
- OCDE (1989) *El futuro de las migraciones*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- OCDE, SOPEMI, *Tendances des migrations internationales*. París, 1991, 1992, 1993, 1994.
- Oreja, M. (dir.) Fonseca, F. (coord.) (1998) *El Tratado de Amsterdam: análisis y contenidos*. Madrid: MacGraw Hill, cap. 4: "Una Unión al servicio del ciudadano: un espacio de libertad, de seguridad y de justicia": 255-297.
- Parekh, B. (1998) "Integrating minorities in a multicultural society", en U. K. Preuß and F. Requejo (ed.) *European Citizenship, multiculturalism and the state*. Baden-Baden: Nomos 31, cap. 4: 67-86
- Parekh, B. (2000) *Rethinking multiculturalism: cultural diversity and political theory*. Basingstoke and Londres: MacMillan.
- Preuß U. K. and Requejo F. (ed.) *European citizenship, multiculturalism and the state*. Baden-Baden: Nomos 31.
- Rosas, A. y Antola, E. (ed.) (1995) *A citizens Europe*. Londres: Sage Publications.
- Schnapper, D. (1992) *L'Europe des immigrés. Essai sur les politiques d'immigration*. París: François Bourin.
- Schnapper, D. (1994a) *La communauté des citoyens: sur l'idée moderne de nation*. París: Gallimard.

- Schnapper, D. (1994b) "The debate on immigration and the crisis of national identity", en M. Baldwin-Edwards y M. A. Schain (ed.): 127-139.
- Schwartz, W. (ed.) (1995) *Justice in immigration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shapiro, I. y Kymlicka, W. (ed.) (1997) *Ethnicity and group rights*. Nueva York: New York University Press.
- Soysal, Y. N. (1994) *Limits of citizenship: migrants and postnational membership in Europe*. Chicago y Londres: The University of Chicago.
- Spinner, J. (1994) *The boundaries of citizenship: race, ethnicity and nationality in the liberal state*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Stolcke, V. (1999) "La nueva retórica de la exclusión en Europa", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 159.
- Taylor, Ch. (ed.) (1992) *Multiculturalism and the politics of recognition*. Princeton: Princeton University Press.
- Timur, S. (ed) (2000) "Las migraciones internacionales 2000", *Revista Internacional de Ciencias Sociales* (Unesco), sept. 165.
- Tully, J. (1995) *Strange multiplicity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ugur, M. (1998) "Libertad de circulación versus exclusión: una reinterpretación de la división 'propio-extraño' en la Unión Europea", en G. Malgesini (comp.) *Cruzando fronteras: migraciones en el sistema mundial*. Madrid: Icaria. Fundación Hogar del Empleado; cap. 7: 289-335.
- Valle, A. (1998) "La refundación de la libre circulación de personas, tercer pilar y Schengen: el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia", en *Revista de Derecho Comunitario*, 3, enero/junio: 41-78.
- Waldron, J. (2000) "Cultural identity and civic republicanism", W. Kymlicka y W. Norman (ed.): 155-174.
- Weiner, M. (1995) *The global migration crisis*. Nueva York: Harper Collins.
- Weiner, M. (1996) "Ethics, national sovereignty and the control of immigration", en *International Migration Review*, vol. 30/1/Spring: 171-197.
- Wihtol de Weden, C. (1999) *La ciudadanía europea*, Bellaterra, Barcelona: La Biblioteca del Ciudadano.
- Zapata-Barrero, R. (1998a) "Ciudadanía europea y extranjería", *Claves de la razón práctica*, 87: 29-35.
- Zapata-Barrero, R. (1998b) "Thinking about european citizenship from the perspective of a potential euro-foreigner", en U. K. Preuss y F. Requejo (ed.); cap. 9: 151-168.
- Zapata-Barrero, R. (1999) "¿Necesitamos un nuevo concepto de ciudadanía? Estabilidad democrática y pluralismo cultural", *Revista Internacional de Filosofía Política*, 13: 119-149.
- Zapata-Barrero, R. (2000a) "Nous reptes per la teoria liberal-democràtica: justícia i immigració", en *Diàlegs*, vol. III, 8: 31-55.
- Zapata-Barrero, R. (2000b) "Inmigración e innovación política", *Revista Migraciones*, 8/diciembre: 7-58.
- Zapata-Barrero, R. (2000c) "Política de inmigración y Unión Europea", *Claves de la razón práctica*, 104: 26-32.
- Zapata-Barrero, R. (2000d) "Justicia para inmigrantes: mercado y política de extranjería", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 90: 159-181.
- Zapata-Barrero, R. (2001e) "The limits of a multinational Europe: democracy and immigration in the European Union", en F. Requejo (ed.) *Democracy and national pluralism*. (Routledge, en prensa)
- Zapata-Barrero, R. (2001a) *Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: hacia un nuevo contrato social*. Barcelona: Anthropos (próximamente).

- Zapata-Barrero, R. (2001b) *L' hora dels immigrants: esferes de justícia i polítiques d'acomodació*. Barcelona: Centre d'Estudis de Temes Contemporanis/Proa (en prensa).
- Zapata-Barrero, R. (2001c) "Estats, nacions, i ciutadans en un entorn multicultural", *Àmbits*, 16-17: 49-54.
- Zapata-Barrero, R. (coord.) (2001d) Ciudadanía e interculturalidad, *Anthropos*, 191.

Notas

1. Véanse, entre otros, Hammar et al. (ed. 1997), Boyle, Halfacree et. al. (1998), Massey, Arango et al. (1998), Castles y Davidson (2000), y el último número de la *Revista Internacional de Ciencias Sociales* de la Unesco editado por Timur (2000).
2. Aquí entra un extensísimo número de trabajos, entre los que destacan: Taylor (ed. 1992), Kukathas (1993), Gray (1993), Frankel Paul et al (ed. 1994), Kymlicka (ed. 1995), Tully (1995), Shapiro y Kymlicka (ed. 1997), Glazer (1997), Martiniello (1997), Parekh (1998), Zapata-Barrero (1999, 2001a), Kymlicka y Norman (ed., 2000) especialmente los capítulos de Waldron y de Modood, y el reciente trabajo de Carens (2000).
3. Las consecuencias de mi argumentación son quizás extremas, pero analíticamente cumplirían su función para clarificar e identificar problemas que la realidad presenta de forma compleja. En este sentido, mi argumento implica que toda política de asimilación parte de un interés estatal por conservar su estructura institucional, mientras que toda política multicultural se basaría en la asunción estatal de que las estructuras institucionales y la presencia de inmigrantes deben acomodarse mutuamente. Por lo tanto, deben variar ciertos presupuestos esencialistas culturalmente homogéneos de ambas partes.
4. La diferencia entre estas dos orientaciones puede explicar las dificultades prácticas existentes. Una política de integración solamente orientada por la estabilidad puede tener resultados injustos, y una política de integración solamente preocupada por la justicia puede provocar inestabilidad. Así, un "equilibrio reflexivo" entre estabilidad y justicia se concentra principalmente en la evaluación de los resultados de cualquier política de integración.
5. Sigo el concepto analítico de democracia de Beetham (ed. 1994).
6. Véanse, entre otros, OCDE (1989, 1991-1994), Collinson (1993), Weiner (1995), Hargreaves y Leaman (ed. 1995), Cesarini y Fullbrook (ed. 1996), Geddes (2000).
7. Schnapper conecta estos dos niveles afirmando que "sans intégration, la fermeture est inexcusable; sans fermeture, l'integration est impossible" (1992; 33). Véanse asimismo las referencias bibliográficas de Zapata-Barrero (2000b), donde abordo el debate que existe en cada nivel. Véanse también, entre otros, Dowty (1987), Gibney (ed. 1988), Dummett y Nicol (1990), Layton-Henry (ed. 1990), Balibar y Wallerstein (1991), Barry y Goodin (ed. 1992), Hollifield (1993), Miller (ed. 1994), Baldwin-Edwards y Schain (ed. 1994), Spinner (1994), la edición especial de la *International Migration Review* (1996), Jacobson (1997), Joppke (ed. 1998), Bauböck, Heller et al. (ed. 1998), Favell (1998).

8. En este contexto, para paliar la falta de decisiones, se introducen en el vocabulario de la UE dos términos que pretenden definir marcos estratégicos, pero sin ningún carácter vinculante. Por un lado, la adopción de posiciones comunes, que definen el enfoque de la UE sobre determinadas cuestiones. La primera de estas cuestiones fue, por ejemplo pero significativamente, establecer criterios comunes para definir la noción de refugiado. Por otro lado, la adopción de acciones comunes, tecnicismo utilizado para reforzar la idea de que existen ciertos objetivos de la UE que pueden alcanzarse mejor por medio de acciones colectivas que aisladas de los Estados miembros. En este marco es donde entran en juego los programas de acción.
9. Este aspecto gradual también se expresó en las incorporaciones de este nuevo “espacio Schengen”. Firmado en junio de 1985 por cinco países (el Benelux, Alemania y Francia), tras el Convenio de aplicación de Schengen de junio de 1990 se incorporan sucesivamente Italia (noviembre, 1990), España y Portugal (junio, 1991), Grecia (noviembre, 1992), Austria (abril, 1995) y, finalmente, Finlandia, Suecia y Dinamarca (diciembre, 1996), y, aunque no miembros, Noruega e Islandia. En total, actualmente el “espacio Schengen” lo constituyen 13 países. En la lógica de la “flexibilidad de la UE”, faltan Gran Bretaña e Irlanda.
10. El artículo N preveyó la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental (CIG) para 1996, mecanismo formal de revisión de los tratados que reúne a los ministros de exteriores de los Estados miembros con la participación de la Comisión. Esta CIG duró más de un año (Turín, marzo 1996-Amsterdam, junio 1997). Sobre temas relacionados con la inmigración discutidas en el seno de la CIG, véanse, entre otros, Edwards y Wiessala (ed. 1998), Blázquez (1998), González (1998), Oreja (ed.) (1998) cap. 4. Sobre el tratado, véanse Martos y González (ed. 1998), Comisión Europea (1999), Geddes (2000).
11. Esta lógica de la prudencia se expresa en uno de los últimos planes de acciones del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del tratado relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia (Cardiff, diciembre, 1998), que por razones de espacio no tenemos tiempo de comentar detalladamente. Aconsejo no obstante, para aquellos interesados, su examen detenido, véase en la web: ue.eu.int/jai (documento ref. 13844/98).
12. Véanse, entre otros, Meeham (1993), Bru (1994), Soysal (1994), Everson y Preuss (1995), Rosas y Antola (ed. 1995), Lehning y Weale (ed. 1997), Preuss y Requejo (ed. 1998), de Lucas (1996, 2001).
13. Además del establecimiento paulatino de una política común sobre el asilo y la inmigración, en las Conclusiones de Tampere se introducen en la agenda futura de la UE para lograr la integración política tres temas adicionales prioritarios (y por orden): un espacio genuino europeo de justicia (establecer normas comunes, un derecho comunitario), la lucha contra el crimen, y el refuerzo de una política exterior de la Unión.