

MIGRACIONES, CIUDADANÍA Y TRANSNACIONALISMO

JUAN CARLOS VELASCO ARROYO

Instituto de Filosofía del CSIC (Madrid)

En muchos lugares, y para ello bien cabría poner como ejemplo el caso español, la inmigración se ha convertido en el fenómeno social más descollante de todos cuantos se suceden en los últimos años y probablemente también sea el que mayor huella deje en la configuración del futuro no sólo próximo. No es ésta, sin embargo, una situación privativa de dicho país, sino que obedece a una compleja e intensa reorganización de la cartografía global de la población humana y, en definitiva, a una nueva geografía de la centralidad y la marginalidad (cf. Sassen 2003). Dada la dimensión planetaria que han alcanzado los trepidantes flujos migratorios, resulta bastante ajustado concebirllos como un relevante efecto de la globalización, entendida ésta en su acepción meramente descriptiva, a saber: cómo la creciente interrelación entre las distintas partes del planeta, como consecuencia de los diversos procesos por los que bienes y servicios, pero también ideas e información, franquean las fronteras estatales a una velocidad sin precedentes. Y deben ser entendidos como efecto de la globalización pese a que ésta se caracterice en su más reciente fase por la fluidez de las corrientes financiero-comerciales y simultáneamente —y de una forma enormemente paradójica— por las restricciones a la movilidad internacional de la mano de obra, esto es, libertad casi absoluta para los capitales y trabas para la circulación de las personas. La supresión de barreras y la liberalización de flujos

que son consustanciales a la globalización no se han extendido, sin embargo, a las migraciones internacionales (cf. Arango 2007). Esta flagrante incoherencia, en la que incurre una globalización asimétrica, mutilada e imperfecta, sirve de trasfondo a toda una serie de interrogantes e incertidumbres que afectan a los actuales flujos migratorios y que tienen su reflejo más visible en las condiciones de irregularidad, discriminación y vulnerabilidad que en nuestros días padecen con harta frecuencia las personas migrantes¹.

En las últimas dos décadas, las migraciones internacionales han aumentado espectacularmente no sólo el volumen, sino también el grado de mundialización del sistema migratorio en un doble sentido: aumento de la diversidad de las regiones receptoras e incremento de las áreas de origen. En consecuencia, los migrantes presentan una variedad demográfica, social, cultural y económica cada vez mayor y prácticamente inédita en el pasado. Las actuales olas migratorias serían entonces no sólo efecto de la globalización, tal como se afirmó anteriormente, sino que también deberían ser entendidas como parte integrante de dicho proceso planetario, compartiendo con él sus propias luces y sombras. En todo caso, los efectos de este fenómeno se dejan notar en los más variados aspectos de la vida social tanto de los países receptores como de los emisores, provocando, entre otros, cambios sustanciales en la demografía y considerables alteraciones en la estructura del mercado de trabajo. Resultado de los flujos migratorios globales sería asimismo, por poner otro ejemplo en un terreno nada anecdótico, el aumento del pluralismo religioso de las sociedades de acogida. En cuestiones religiosas, como en otros muchos aspectos del sistema cultural de los países de inmigración, la vida diaria está

¹ En lugar de *inmigrante* o *emigrante*, resulta preferible el uso del término *migrante*, pues además de ser más abarcador, con él se destaca el carácter cambiante del punto de referencia de los movimientos de personas y guarda así concordancia, por tanto, con la naturaleza multilateral de los flujos migratorios contemporáneos y con la creciente proliferación de circuitos transnacionales.

cada vez más influida por las creencias, prácticas y productos de otras partes del mundo.

La enumeración de las diversas dimensiones de la vida social que se han visto conmocionadas de una u otra manera por los recientes flujos migratorios masivos podría alargarse sin esfuerzo, pero, en cualquier caso, quedaría seriamente mutilada si de ella se omiten los efectos generados en la esfera política. Los Estados son, sin embargo, actores sumamente influyentes en los procesos migratorios y sus actuaciones configuran un *corpus* normativo y político que afecta al transcurrir de los desplazamientos interfronterizos de personas. Es más, en un mundo como el contemporáneo, de corte aún westfaliano, organizado políticamente «en Estados legalmente soberanos y mutuamente excluyentes», el alcance político de los flujos de población es manifiesto porque implican, por definición, el cruce de fronteras estatales, es decir, la transferencia de una persona «de la jurisdicción de un Estado a la de otro» (Zolberg 2006, 26-27), y ello conlleva también un cambio transitorio o, en muchos casos, definitivo en la pertenencia a una comunidad política. Es más, la intensa impronta dejada por las migraciones es perceptible en el núcleo sensible del poder político y de la convivencia social, incluso en los elementos articuladores del Estado moderno: la noción tradicional de la soberanía nacional, el sentido de la ciudadanía o las formas culturales de la identidad colectiva y de la lealtad política. Si la soberanía nacional ya ha sido profundamente erosionada por los procesos de globalización (como se muestra en la creciente incapacidad de la mayoría de los Estados nacionales —por no decir de todos— para gobernar los flujos exógenos que trastocan su propio ciclo económico), la imposibilidad de mantener la integridad de las fronteras ante la presión migratoria no ha hecho sino magnificar este proceso. La ciudadanía, por su parte, ha sido cuestionada como mecanismo de inclusión social y marcador de la pertenencia política. Como consecuencia de las migraciones, las identidades colectivas se han tornado mucho más complejas y plurales, incidiendo con ello en las fuentes de la lealtad de los ciudadanos hacia el poder constituido. Si aceptamos que

la esfera política se encuentra entre las principales dimensiones de la vida social afectadas los masivos flujos migratorios de las últimas décadas, puede entonces deducirse que no cabe dar respuesta adecuada al reto de la inmigración sin repensar el sentido de estas nociones políticas básicas.

Lo enunciado hasta ahora conforma un inmenso panorama de cuestiones, que obviamente no pueden ser dilucidadas todas ellas en unas pocas páginas. Por eso, las consideraciones que siguen se ceñirán exclusivamente a aquellas transformaciones del sistema político e institucional inducidas por las migraciones que guardan relación directa con la noción de la ciudadanía. En este ámbito, la hipótesis de partida que guiará la reflexión será la siguiente: *las migraciones pueden ser entendidas como el catalizador social, quizás el principal, del conjunto de transformaciones que está experimentando la institución de ciudadanía en las sociedades democráticas contemporáneas*. Y dicho de una manera igualmente concisa, la principal implicación de tales transformaciones consistiría en que la condición de nacional de un Estado ha dejado ser en gran medida el requisito indispensable para el disfrute de los derechos asociados tradicionalmente a la ciudadanía. Por supuesto, en estos cambios, las migraciones no constituyen un factor único y aislado. Las intensas transformaciones que las instituciones estatales han experimentado con el avance imparable de los procesos de globalización, así como el notable progreso de la cultura de los derechos humanos a nivel nacional e internacional, se encuentran entre los factores determinantes de importantes cambios normativos que afectan a la vida cotidiana de los inmigrantes.

A continuación se aborda en cuatro pasos la temática esbozada: en primer lugar, se describen los rasgos tradicionales de la ciudadanía y su relación con el fenómeno migratorio (1); en segundo lugar, se señala el carácter transnacional de los nuevos flujos migratorios (2); a continuación, se da cuenta de algunos de los principales cambios detectados en la noción de ciudadanía (3); y, finalmente, se apuntan los rasgos normativos de una noción de ciudadanía que pueda ser compatible con los derechos humanos y el ideal cosmopolita (4).

1. LA CIUDADANÍA Y SU LUGAR EN LA POLÍTICA MIGRATORIA

Con la noción de *ciudadanía* se alude, en primera instancia, a la pertenencia de un individuo a una determinada comunidad política. Esta acepción fundamental ya se encontraba incorporada en el vocablo latino *cives*, del que proviene etimológicamente: con él se designaba un *status* jurídico integrado por un núcleo compacto e indivisible de derechos y deberes, un *status* que definía la posición de las personas libres, en primer lugar, en la *civitas* romana y posteriormente, en el mundo romano en su conjunto. Partiendo de este significado básico, su campo semántico ha sido ampliado de tal modo que el término se emplea también para calificar una «relación política fundamental y sus principales articulaciones, esto es, las expectativas y exigencias, los derechos y los deberes, las modalidades de pertenencia y los criterios de diferenciación o las estrategias de inclusión y de exclusión» (Costa 2006, 35). El contenido eminentemente jurídico que se derivaba de las evocaciones clásicas señaladas ha sido ampliamente sobrepasado en la época moderna. En su significación actual, la ciudadanía se presenta como una categoría multidimensional que simultáneamente puede hacer las veces de concepto legal, de ideal político igualitario y participativo, así como de referencia normativa para las lealtades individuales y colectivas (cf. Colom 1998, 235). Implica, en principio, una relación de pertenencia con una determinada *politeia* (o comunidad política), una relación asegurada en términos jurídicos (libertades y obligaciones legales), pero también denota una forma de participación activa en los asuntos públicos. Dado su carácter por así decir *transversal* respecto a las diferentes dimensiones de la vida en sociedad, la ciudadanía se convierte «en un concepto denso de significados, que involucra especialmente los criterios de *adhesión subjetiva* a un ordenamiento: identidad y participación, derechos y deberes de «geometría variable»» (Mezzadra 2005, 95). Su significado no se reduce, sin embargo, al aspecto subjetivo de una relación política, pues de la ciudadanía se derivan unos contenidos obje-

tivos e implicaciones institucionales concretas: «En su acepción normativa, la ciudadanía es un conjunto de derechos, ejercidos por los individuos que son titulares de tales derechos y distribuidos universalmente y equitativamente dentro de una comunidad política. También incorpora el conjunto de instituciones garantes del ejercicio de tales derechos» (Bauböck 2006a, 137).

Con lo dicho anteriormente, se comprende que, especialmente entre los juristas, suele resaltarse la ciudadanía como atributo jurídico-formal del individuo y que, como consecuencia de ello, se haga hincapié en la regulación de la nacionalidad concebida como vínculo político y jurídico que liga a una persona física con el Estado². La ciudadanía (*citizenship*) sería entonces una institución destinada a articular los derechos y deberes legalmente reconocidos a quienes conforman la población de un Estado. Por su parte, entre politólogos y sociólogos resulta habitual concebir la ciudadanía como la pertenencia a una entidad colectiva peculiar: a una comunidad política dotada de autogobierno. La ciudadanía (*citizenry*) denotaría entonces el conjunto de individuos que comparten simultáneamente la condición de creadores o generadores de las leyes de un Estado, en tanto que legisladores directos o indirectos, y la condición de destinatarios de esas mismas leyes. En este sentido, la condición de ciudadano se opondría a la de mero súbdito.

Tras esta aproximación genérica a la noción de ciudadanía, resulta casi inevitable aludir a la visión del tema desarrollada en 1950 por Thomas H. Marshall y que desde entonces constituye la referencia obligada de todos los debates contemporáneos sobre la materia. De acuerdo con este sociólogo británico, la ciudadanía se concibe como un *status* de igualdad que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad, haciéndoles beneficiarios de los derechos y libertades, así como

² Conviene tener en cuenta que, en un sentido estricto, los términos *nacionalidad* y *ciudadanía* tan sólo son parcialmente equivalentes entre sí y que, por tanto, no son siempre intercambiables. Dependiendo del ordenamiento jurídico del que se trate, la distinción puede resultar más o menos nítida y más o menos significativa.

de las obligaciones y responsabilidades que conlleva pertenencia a la misma. Marshall destaca la *pertenencia* y los *derechos* como los dos principales atributos asociados al concepto moderno de ciudadanía. Así, pues, la ciudadanía implicaría, en primer lugar, el reconocimiento de un individuo como miembro de una comunidad política; tal pertenencia supone, en segundo lugar, la adquisición de un *status* personal del que se deriva el disfrute de un cuerpo de derechos civiles, otro de derechos políticos y finalmente otro de derechos sociales, esto es, una completa dotación de derechos. La concepción de ciudadanía desarrollada por Marshall atiende simultáneamente a la perspectiva histórico-social y a la teórico-normativa. Parte del hecho —supuestamente constatado— de que las luchas y movimientos sociales de los tiempos modernos tuvieron en la mayoría de los casos el efecto buscado de extender el *status* de ciudadanía a capas cada vez más amplias de la población a las que de manera acumulativa se le atribuyeron nuevas categorías de derechos. Marshall, pues, no sólo caracteriza la noción de ciudadanía, sino que perfila un esquema del desarrollo histórico de los derechos asociados con la misma caracterizada por los rasgos de *inclusividad* e *intensidad* progresiva. Parte para ello del proceso de construcción del sujeto de derechos llevado a cabo en Gran Bretaña durante los siglos XIX y XX. A la luz de dicha experiencia histórica, Marshall generaliza sus logros y ofrece una presentación secuencial de tres tipos de ciudadanía: en primer lugar, se daría el reconocimiento de la ciudadanía civil; posteriormente, de la ciudadanía política; y, finalmente, de la ciudadanía social. Si bien este esquema temporal resulta sumamente controvertido cuando se pretende extender a otros contextos históricos y sociales (v.gr. en Alemania los derechos sociales fueron promulgados durante el período bismarckiano con el objetivo expreso de bloquear o refrenar la extensión de los derechos de participación política), lo decisivo de la aportación de Marshall estribaría en su concepción de la ciudadanía como un bloque normativo compacto que permite el reconocimiento por parte del Estado de quiénes son sus integrantes y que faculta a dicha entidad política para conceder una serie

de derechos a los individuos con base en su pertenencia a la comunidad. Aunque quizás no fuese éste un corolario pensado por su autor, esta concepción de la ciudadanía implica supeditar los derechos del individuo a los del ciudadano, con lo que el no ciudadano quedaría al margen de los derechos. Como se indicará más adelante, este desarrollo choca frontalmente con la extensión de la cultura de los derechos humanos, a cuyo impulso se debe en gran medida que se atribuyan cada vez más derechos a las personas con independencia de la ciudadanía o nacionalidad que éstas posean.

Entre las propiedades de la noción de ciudadanía, cabe destacar una que tiene especial incidencia en la configuración de cualquier política migratoria: la ciudadanía no es un principio universalista, sino un principio constitutivo propio de cada comunidad política. A lo sumo, cabría decir que se trata de un «universal concreto», esto es, de una institución que recoge principios y exigencias universales que, sin embargo, se aplican en un ámbito y en unas condiciones particulares: aunque se presente de una u otra manera en cada sociedad, siempre determina quién constituye la comunidad política en cuestión, quién pertenece a la misma y quién no. Y en la misma medida en que es un principio constitutivo resulta ser también «un principio de inclusión que genera exclusiones colaterales» (Colom 2002, 36). Admitiendo todas las precisiones que se requieran, cabe afirmar, por tanto, que la historia de la ciudadanía no es sólo la historia de las luchas sociales por la conquista de los derechos civiles, políticos y sociales; es también la historia de la dialéctica de la inclusión y la exclusión por medio de la cual se delimita el *demos* constitutivo de una determinada comunidad política. En este sentido, se trataría de una lucha por la expansión (o a veces de una resistencia frente a la restricción) del conjunto de posibles destinatarios de tal *status*. La construcción social del ciudadano y del extranjero son respectivamente la cara y la cruz de un mismo proceso. En una lógica binaria elemental, se señalan quiénes son los que conforma el grupo y quiénes son ajenos a él (cf. Velasco 2006b). En estricta oposición, el extranjero se define en función de una situación legal de no pertenencia a

una comunidad. De este modo, la normativa estatal sobre la ciudadanía se convierte en un sustrato adecuado para el desarrollo de políticas e identidades inclusivas y también de todo lo contrario.

Ciertamente la noción de ciudadanía disfruta en nuestros días de una excelente reputación. Pero quienes se apuntan a la retórica de la ciudadanía no deberían olvidar que la misma no deja de ser una suerte de carnet de entrada en un club privado. Instaure un tipo de exclusión cuya justicia resulta profundamente cuestionable. Por ello, y más aún en relación al fenómeno migratorio, resulta difícilmente rebatible la afirmación de que el *status* de ciudadano constituye un instrumento de exclusión y, en definitiva, «un privilegio incompatible con la legitimidad democrática a cuyo núcleo pertenece la universalidad de los derechos humanos» (De Lucas 2002, 78-79). No obstante, no de todas las concepciones de la ciudadanía se derivan los mismos efectos prácticos. De hecho, difieren entre sí en virtud del mayor o menor peso otorgado a los atributos o marcadores identitarios requeridos para su adquisición. Cuanto mayor y más exigente sea el componente identitario de la ciudadanía, menor será su capacidad de inclusión. Rasgos densamente definidos son instrumentos potenciales de discriminación que claramente dificultan la integración social de los inmigrantes.

La condición discriminatoria del *status* de ciudadanía se revela en toda su plenitud precisamente cuando se esgrime frente a inmigrantes, asilados y extranjeros en general. La distinción entre ciudadanos y extranjeros haría de soporte normativo de determinadas prácticas de exclusión social, como aquellas que Habermas (1998, 636-646) elocuentemente coloca bajo la etiqueta de «chovinismo del bienestar», esto es, la interposición de mecanismos que intentan obstaculizar los crecientes flujos migratorios procedentes de los países más pobres del planeta hacia los países desarrollados. Un buen ejemplo de esa forma de exclusión selectiva sería la política migratoria de la Unión Europea, que en gran medida responde a una implementación nada imparcial del principio de libre circulación de personas: de validez general y directa en el caso de los ciudadanos comu-

nitarios, pero sometido a infinidad de restricciones en el caso de los extracomunitarios. Dejando ahora al lado la valoración que tiene esa política, el hecho de que la ciudadanía se utilice como elemento discriminador para la circulación de personas habla por sí mismo de la importancia que encierra dicha noción a la hora de configurar una política migratoria³.

En cualquier caso, entre las medidas que forman parte de cualquier política migratoria que se precie no ha de faltar nunca un significativo instrumento, a saber: la regulación de la adquisición de la ciudadanía. A través de las *normas de naturalización*, que estipulan quiénes pueden obtener el *status* de ciudadano y de qué modo, se expresa nítidamente el vínculo entre el Estado y la población que se asienta en su territorio. Estas normas constituyen un elemento esencial de la estructura administrativa del Estado territorial de corte westfaliano, que, como se ha indicado anteriormente, es el que rige la actual división política del planeta. En ese marco, todo modelo de integración social está condicionado por las referencias políticas y culturales desde las que se interpreta la identidad nacional. Esas referencias se condensan normativa y jurídicamente en los estatutos de ciudadanía.

La regulación de la adquisición de la ciudadanía se atenía usualmente, como es sabido, bien al principio del *ius sanguinis* bien al del *ius soli*. Por medio del primero se primaba la descendencia de los nativos del país en cuestión, de modo que se otorga la ciudadanía a todos quienes nacen de padre o padres que ya son ciudadanos. Mediante el segundo principio se prio-

³ En el ámbito de la filosofía política, y con el objeto explícito de controlar la inmigración, desde planteamientos comunitaristas se argumenta como es sabido a favor de que la normativa para la concesión de la ciudadanía se mantenga como prerrogativa estatal indeclinable. Así, por ejemplo, Michael Walzer (1993, 51), sostiene que forma parte del núcleo indivisible de la soberanía estatal la competencia para determinar la pertenencia a una comunidad, para admitir y excluir a nuevos miembros: «A cierto nivel de organización política, algo semejante al Estado soberano debe adquirir forma y reclamar la autoridad a fin de elaborar su propia política de admisión, y a fin de controlar y en ocasiones restringir el flujo de inmigrantes».

rizaba el nacimiento en el territorio de un país, de modo que se concede la ciudadanía a quienes nacen en el territorio del Estado. En la actualidad, la mayoría de los Estados basan sus leyes de ciudadanía en una combinación variable de estos dos principios (cf. Brubaker 1992), aunque no de manera exclusiva. En parte como consecuencia de la erosión progresiva de estos dos principios de naturalización, algunos Estados reconocen la condición de ciudadano por opción, esto es, mediante la implementación del llamado principio *ius domicilii*, que toma como criterio la residencia en el país durante un período de tiempo determinado. Lo importante ya no sería en dónde se nace o de quién se nace, sino en dónde se ha optado residir o fijar el domicilio. Se trataría así de facilitar el acceso a la ciudadanía a quienes no han nacido en la comunidad en la que residen ni tampoco descienden de quienes la componen. Sin duda, este planteamiento conecta de una manera directa con el entramado real en el que se mueve la vida de las personas: la pertenencia a una sociedad moderna estriba más en la convivencia habitual que en los criterios vinculados a una cultura, una historia o una ascendencia común, tal como sostiene el discurso nacionalista (cf. Bauböck 2006a, 158-159). La implementación del *ius domicilii* supone un paso hacia la desnacionalización (en el sentido de desetnificación) de la ciudadanía (cf. Velasco 2006a).

Los tres principios de ciudadanía mencionados suelen entremezclarse en la práctica y son los propios Estados, en el ejercicio de uno de los pocos residuos de soberanía que retienen en un mundo globalizado, quienes priorizan y dosifican la aplicación de estos principios a la hora de establecer la normativa migratoria. Visto desde la perspectiva del país de acogida, la normativa sobre la acceso a la ciudadanía representa un dispositivo fundamental en manos de la comunidad política para definir sus propios límites internos; desde la perspectiva del inmigrante que arriba, resulta crucial porque marca el horizonte de expectativas que el país receptor le ofrece en cuanto individuo que como tal tiene la necesidad de planificar su propia vida. La articulación de un procedimiento transparente para la adquisición de la ciudadanía —y con ella la condición de

miembro con plenos derechos de la sociedad de acogida— ayuda en buena manera a reducir los márgenes de incertidumbre existencial. En este sentido, tales normas reguladoras constituyen un poderoso instrumento de integración puesto a disposición de las autoridades del país de acogida. No obstante, resulta conveniente tener en cuenta que conceder un pasaporte no basta para hacer un ciudadano, pero que negarlo por principio o poner costosas trabas para su adquisición es una forma de establecer nítidas líneas de segregación. La concesión de la ciudadanía por sí sola no asegura la integración (sería el caso, por ejemplo, de numerosos inmigrantes de segunda generación de origen argelino residentes en Francia), pero la negación de la ciudadanía provoca exclusión y bloquea vías de integración (como sería el caso, por ejemplo, de los inmigrantes de segunda y tercera generación de origen turco excluidos del acceso de la ciudadanía en Alemania).

2. LA NUEVA LÓGICA MIGRATORIA: OBSOLESCENCIA DEL ESTADO-NACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LOS ESPACIOS TRANSNACIONALES.

Quizás aún resulte prematuro hablar del fin del Estado nacional como consecuencia de su inadecuación a un mundo crecientemente globalizado. Con todo, asistimos a la paulatina, pero profunda, deflación del papel que habitualmente se le atribuía. Los Estados contemporáneos o, al menos, la mayor parte de ellos considerados individualmente, no son más que simples actores, unos más entre los numerosos que actúan en la esfera internacional, en el escenario global, y con frecuencia actores que ni siquiera alcanzan la categoría de auténticos *global players*. En los conflictos que afectan a la economía o al medio ambiente, por poner dos ejemplos, es bien perceptible el vaciamiento de sus poderes de control efectivo sobre el territorio de soberanía. El Estado territorial soberano ya no aparece como el marco de acción óptimo e indiscutible para la resolución de los problemas colectivos más acuciantes. Es más, algunas for-

mas de organización alternativas parecen mejor dotadas para el caso. En este sentido, el surgimiento de entidades supranacionales de carácter regional o continental responde sin duda a una contrastada necesidad, aunque no es menos cierto que ha contribuido a desplazar segmentos significativos de la soberanía estatal. Si ésta ya se ha visto erosionada a nivel mundial, esta merma es aún más pronunciada y perceptible, por ejemplo, en los países integrantes de la Unión Europea⁴. En un mundo cada vez más interconectado existen buenas razones para pensar que ha pasado ya el tiempo del Estado nacional vuelto sobre sí mismo, pues, como afirma Peter Singer (2003, 211), «a medida que más y más cuestiones demandan cada vez más soluciones globales, disminuye la medida en la cual cualquier Estado puede determinar por sí mismo su propio futuro». Por eso, y más allá de las controversias nominalistas, cabe preguntarse por la adecuación y capacitación de los Estados nacionales para afrontar los diversos retos del presente, en especial el representado por las migraciones internacionales.

Las dudas, sin embargo, no afectan sólo al plano de la eficacia, sino también al de los principios y fines de la política. En este sentido, la lógica propia del Estado como forma de organización básica no resulta muy propicia para una concepción internacionalista de la política, ni tampoco muy sensible a una visión multilateral de las relaciones sociales e internacionales. Por su propia estructura, el Estado nacional está prácticamente obligado a dar preferencia absoluta a los intereses particulares de sus naturales. En política migratoria y, en particular, en el ámbito de la política de ciudadanía esto resulta evidente. Pero

⁴ La Unión Europea es, en el escenario internacional, una construcción política profundamente novedosa y con enorme éxito, basada en la libre voluntad, no en la imposición, que preserva las identidades de las partes integrantes. En su seno, no obstante, los distintos Estados que la conforman han cedido gran parte de sus competencias soberanas en ámbitos diversos, pero todos ellos decisivos: legislativo, financiero, mercantil, militar, policial, etc. Estas competencias o atribuciones constituyeron en su día la esencia del monopolio estatal de la violencia.

no por evidente deja de ser menos paradójico que mientras la globalización económica desnacionaliza la economía nacional, las migraciones parecen que renacionalizan la política, tal como acertadamente ha señalado Saskia Sassen (2001, 73). De hecho, la capacidad de determinar el proceso de *naturalización* constituye una de las últimas atribuciones que le resta al Estado-nación en nuestros días. Se trata de una competencia no menor, pues con ella el Estado puede determinar «quién es y quién no es un ciudadano», lo que «constituye obviamente un elemento esencial de la vida política, asociado a la construcción de la comunidad política en sí misma» (Carens 2004, 401).

La creciente inadecuación del marco estatal para afrontar los retos globales que representan las migraciones se ponen de manifiesto de un modo especial a la luz de la *nueva lógica* que éstas parecen seguir en la actualidad (cf. Dumont 2008) y cuyas implicaciones difícilmente pueden ser controlada por los Estados particulares. En las claves de esta nueva lógica también podemos encontrar los principales factores propulsores de las mutaciones experimentadas por la noción de ciudadanía. Los movimientos migratorios, por supuesto, no son nuevos en la historia humana; más bien habría que decir que constituyen una constante antropológica, que siempre se ha dado, ya sea de manera pacífica o belicosa. Sin embargo, en el contexto de los actuales procesos de globalización aparece resaltada una característica relativamente nueva: *el transnacionalismo* y la consiguiente emergencia de *migraciones reticulares*, esto es, de «migraciones basadas en el desarrollo de redes que eliminan parcialmente la noción de frontera y proporcionan el contexto para una movilidad más flexible» (Dumont 2008, 76). Para entender qué es lo que se quiere expresar con tales términos es preciso tener a la vista la radical novedad que implica las actuales condiciones materiales de existencia, muchas de ellas impensables hasta hace apenas unas pocas décadas (y, en ocasiones, hasta hace sólo unos escasos años).

En los últimos años se han registrado diversos avances tecnológicos que inciden directamente en la vida de todos aquellos que habitan en un país diferente al propio, nuevas condiciones

materiales que posibilitan también que quienes migran puedan mantener vivos los lazos con su país de origen de una manera bastante cómoda a la vez que económica. Han surgido formas de relación que resultarían impensables sin la revolución de los transportes y las comunicaciones: el contacto telefónico frecuente, los viajes de avión a bajo coste, el correo electrónico, el chateo, las remesas internacionales de dinero, las inversiones financieras vía telemática, etc. Se ha producido, por tanto, una radical reducción del «efecto espacio-tiempo en los intercambios materiales, informativos y humanos entre los territorios del planeta» (Dumont 2008, 75) y se han derribado barreras que anteriormente impedían o dificultaban enormemente los movimientos migratorios. Se han construido así nuevos espacios transnacionales, que crecen en detrimento de los estrictamente nacionales. Espacios que se han generando en gran parte, como ya se ha señalado, como efecto de unas nuevas tecnologías que permiten actuar, producir, consumir y comunicarse a distancia, en red y a tiempo real. Todos estos recursos e instrumentos permiten que sean numerosos las familias y los grupos que se despliegan conforme a patrones de una enorme movilidad física, desarrollando además variadas estrategias para adaptarse exitosamente a un contexto transfronterizo. De hecho, miembros de muchas familias y grupos están repartidos en más de un país al mismo tiempo y su existencia pone en evidencia hasta qué grado se han difuminado las fronteras estatales. Como consecuencia, la identidad y el sentido de la pertenencia de los grupos transnacionales no están basados en vínculos a un único territorio. De este modo se va perfilando un marco social muy diferente al de las migraciones clásicas, un nuevo marco que hace posible que proliferen la imagen de unos inmigrantes que viven «aquí y allí» (cf. Álvarez-Miranda 2007). El mundo se hace así mucho más grande y más global, pero al mismo tiempo más pequeño, más accesible.

En el ámbito de las políticas migratorias, la emergencia de estas nuevas condiciones materiales tiene implicaciones evidentes: una vez que se ha desatado este tipo de flujos de personas mediante redes transfronterizas y transnacionales resulta

harto difícil intentar atajarlos. Los Estados apenas pueden ejercer ningún tipo de control efectivo sobre las actividades de estos grupos ni sobre los movimientos de sus integrantes. En este sentido, no se puede dejar de ponderar la importante fuerza atractiva que representan estas *diásporas* (dejando al lado el sentido religioso original del término): las diversas partes de las familias, grupos y redes diseminadas en distintos países ejercen una potente y constante *dinámica de llamada*. El fluido ritmo migratorio se apoya en antiguas (y a veces recientes) diásporas (o circuitos transnacionales), partir de las cuales aquel ritmo perdura y se renueva sin cesar. No obstante, y pese a la evidencia de los cambios acontecidos, los flujos migratorios siguen siendo contemplados mayoritariamente desde los parámetros de la elección racional individual, esto es, considerando exclusivamente a personas aisladas que intentan maximizar sus perspectivas vitales. Apenas se tiene en cuenta la dimensión supraindividual derivada de la creciente importancia que en la toma de la decisión de emigrar tienen las redes transnacionales. A lo sumo, los medios de comunicación recurren a las redes como hipótesis explicativa para referirse tan sólo a las «mafias» que trafican con las personas migrantes. Sin embargo, las redes transfronterizas poseen obviamente muchas más ramificaciones que las delictivas. Las redes de contactos, información y, sobre todo, de solidaridad que conforman las familias, amigos, parientes y paisanos operan de manera significativa en la gestión de los flujos migratorios, al margen del mundo institucional. Suponen una adaptación estratégica de las personas y grupos a unas condiciones en principio restrictivas por parte de la burocracia estatal.

En consecuencia, sería preciso considerar que la migración, tal como sostiene Bauböck (1998, 26), es «un fenómeno genuinamente transnacional, no sólo en el momento de cruzar las fronteras, sino también con respecto a las filiaciones sociales resultantes». Como consecuencia de todo ello, los migrantes desarrollan identidades complejas que los vinculan con más de un Estado, tanto en términos económicos como simbólicos y, por supuesto, también políticos: despliegan afiliaciones simul-

táneas —que no consideran mutuamente incompatibles— a diversos Estados independientes. Las redes sociales de los inmigrantes se conforman cada vez más como comunidades transnacionales que desarrollan vínculos entre comunidades en el lugar de origen y las zonas de destino, aunque no exclusivamente. Sus integrantes orientan sus vidas hacia dos o más sociedades (cf. Castles 2004, 40 y 47-50). De ahí también que las políticas migratorias puedan fracasar estrepitosamente si no son capaces de percibir la incidencia de estas redes y circuitos. Resulta perentorio que en vez de centrarse exclusivamente en los efectos en los países receptores, tales políticas sean sensibles a los efectos del proceso migratorio en los países de origen.

3. MUTACIONES DE LA CIUDADANÍA Y ESTRATIFICACIÓN CÍVICA.

La intensificación de las migraciones internacionales no sólo ha puesto en cuestión el modelo identitario de sesgo monocultural propiciado por el Estado-nación, sino que ocasiona también disfunciones en la concepción hegemónica de la ciudadanía. Sin duda, el fenómeno del creciente transnacionalismo incide en la configuración de nuevas formas de entender la ciudadanía, aunque aún resulte problemático determinar, desde un punto de vista normativo, cuáles serán sus posibles implicaciones⁵. En cualquier caso, se ha visto cuestionada la extendida presunción de que la ciudadanía está ligada necesariamente a la

⁵ La tendencia ha sido observada, aunque no se acaba de vislumbrar cuál será la meta de tales transformaciones: «La proliferación de espacios en los que se asientan las diásporas, la descomposición de la pertenencia que se transluce con las actuales migraciones «transnacionales», la multiplicación de figuras «híbridas» que no se dejan encasillar en la simple dicotomía nacionales/extranjeros [...] son elementos que terminan por tener relevantes repercusiones sobre la propia configuración «objetiva» de la ciudadanía, multiplicando, por ejemplo, la tendencia al desmoronamiento de sus perfiles nacionales» (Mezzadra 2005, 50).

noción de nacionalidad, de modo que ser ciudadano equivalga necesariamente a ser nacional de un Estado. Con todas las cautelas que se quieran introducir, es un hecho que, como lúcida-mente ha señalado Pérez Luño (2004, 35), «en las sociedades complejas y plurales de nuestro tiempo, cuyos Estados engloban fenómenos más o menos amplios e influyentes de multiculturalidad y multinacionalidad, la ecuación ciudadano=nacional ha quedado desvirtuada. El nuevo ámbito de ejercicio de la ciudadanía es, por ello, mucho más complejo que en épocas anteriores y ello ha repercutido en la propia necesidad de revisión de su concepto».

En el marco de la estructura normativa de los derechos de ciudadanía, la posición de los inmigrantes suele ser, por decirlo con palabras suaves, un tanto peculiar: pues, a pesar de ser miembros *de facto* de las sociedades en las que se han establecido, no son, en un sentido estricto, sujetos de pleno derecho de las mismas. Ante esta situación, bien sea por la imposibilidad legal de acceder a la ciudadanía bien sea por una decisión propia, los inmigrantes desarrollan con frecuencia diferentes formas de vinculación con el Estado receptor que no necesariamente pasan por la adquisición del *status* de ciudadanía. No obstante, por su inserción real en el país de acogida, participan de muchos de los derechos tradicionalmente asociados a la posesión de dicho *status*. La multiplicación de situaciones jurídicas hasta hace poco inéditas, así como la articulación de nuevos modos de regular el disfrute de los derechos, nos permite hablar del surgimiento de diversas formas de ciudadanía de perfiles *postmarshallianos*. Pese a su ubicuidad en la literatura especializada, la caracterización de Marshall se ha vuelto obsoleta, debido en gran parte a la emergencia de las relaciones transnacionales antes descritas, así como a la proliferación de las dobles lealtades y de formas de ciudadanía transfronteriza. A continuación se examinará todo esto con un poco más de detalle, con una especial atención a los desarrollos habidos en el ámbito teórico.

Con el fin de comprender cabalmente la progresiva extensión de derechos y prestaciones sociales a los diferentes colec-

tivos de inmigrantes, en los últimos años han surgido nuevos términos y clasificaciones que pretenden dar cuenta de las mutaciones experimentadas por la ciudadanía en el contexto de los procesos migratorios. Entre esas nuevas taxonomías, quizás una de las más completas y ajustadas sea la propuesta por Marco Martiniello (1994), acuñada con el fin de caracterizar el acceso de las personas a derechos en función del *status* jurídico que ocupan en los países de la Unión Europea. Apoyándose en el trabajo previo de otros autores (y, en particular, Hammar 1990), Martiniello clasifica el conjunto de la población europea en tres categorías: *full citizens*, *denizens* y *margizens*⁶. Los *full citizens* (o ciudadanos plenos) serían aquellos que gozan del *status* legal de la ciudadanía nominal basada en la nacionalidad (en ellos habrían que incluir a los ciudadanos comunitarios desplazados a otros países de la Unión Europea); por su parte, los *denizens* (o semiciudadanos) serían los extranjeros con residencia legal en el país de acogida y los *margizens*, los indocumentados y aquellas otras personas con *status* legal inseguro. Entre estas dos últimas categorías se situaría la mayoría de los inmigrantes (aunque en el caso europeo, claro está, sólo los inmigrantes extracomunitarios). Si bien los primeros, los llamados *denizens*, en la práctica están asimilados a los ciudadanos del país de acogida; los segundos, los *margizens*, carecen de reconocimiento legal y de escasa protección social. (Entre estos dos extremos se

⁶ En rigor, la clasificación de Martiniello es algo más compleja. Distingue tres niveles de ciudadanía en la Unión Europea: 1) ciudadanos que viven dentro de las fronteras de sus Estados y que serían los únicos que pueden acceder a todos los derechos civiles, socioeconómicos y políticos, o sea, a la ciudadanía plena; 2) ciudadanos de un Estado miembro de la UE que están viviendo dentro de otro Estado miembro y disfrutan de derechos políticos, es decir, pueden votar o ser elegidos en las elecciones europeas y locales; 3) un tercer escalafón que puede subdividirse en dos: *denizens*, que son ciudadanos de un Estado extracomunitario legalmente residentes en Europa, que forman parte hasta cierto punto de la sociedad europea civil y sociopolítica; y *margizens*, que a menudo no tienen ningún derecho, porque viven ilegalmente en un Estado miembro de la Unión. No obstante, para los efectos de las políticas migratorias, los dos primeros niveles podrían ser equiparados.

ubicaría toda una larga serie de situaciones legales, entre las que destacan dos categorías que están creciendo últimamente: la de los «trabajadores estacionales», con residencia legal pero por período limitado; y la de los «turistas permanentes», con residencia legal no limitada temporalmente, pero sin actividad laboral, pues viven de rentas o pensiones que perciben de sus países de origen).

Esta nueva distribución de las posiciones jurídicas de los individuos y de los derechos que va abriéndose paso implica, entre otras cosas, la negación de la lógica secuencial y acumulativa que tradicionalmente se ha asociado al desarrollo de la institución de la ciudadanía. Tales posiciones desestabilizan la *linealidad acumulativa* que se derivaba de los planteamientos de Marshall. De hecho, el esquema secuencial de Marshall se ha invertido en muchos lugares: la ciudadanía social de los inmigrantes antecede y se detiene en el umbral de la ciudadanía política.

A favor de la clasificación de Martiniello cabe decir que no es una pieza elaborada en un laboratorio de ingeniería social, sino una excelente descripción de lo que está sucediendo realmente en el ámbito europeo. No es necesario estar dotado de una perspicacia especial para observar cómo un efecto práctico de muchas políticas migratorias consiste en la potenciación de procesos de *estratificación cívica* (cf. Morris 2002) o de *gradación jurídica*, con todo lo que ello implica de ruptura del principio de igualdad ante la ley. Y, de este modo, no sólo se potencia la desigualdad jurídica, sino también la social. La primera y esencial distinción es la que separa a los inmigrantes de los ciudadanos de pleno derecho. Una distinción que para muchos representa la expresión de la más absoluta normalidad, sin percatarse que en su nombre quedan justificadas la subordinación, la postergación y la supeditación de los derechos legales, económicos o sociales de los inmigrantes respecto a los de los nacionales. Y a partir de esta crucial distinción surgen otras más, aunque las más visibles se reflejan en el ámbito laboral, de modo que las migraciones generan un nuevo proletariado que sustituye al tradicional, pues suponen movimientos masivos de

mano de obra no cualificada a bajo coste (aunque no siempre, pero ello no impide que migrantes altamente cualificados resulten subempleados). Con todo, los migrantes no conforman una clase social uniforme, ya que las diferencias entre ellos mismos pueden ser muy considerables, tanto en lo referente a los ingresos, como sobre todo en lo relativo al *status* (cf. Lockwood 1996). Según van llegando los inmigrantes se van creando estratos o clases entre los mismos, que se van ordenados por el mayor o el menor grado de disfrute de derechos, y al mismo se crean diferenciaciones con el resto de la sociedad. De este modo, las migraciones se convierten en un nuevo y decisivo factor generador de desigualdades sociales.

La multiplicación de las posiciones jurídicas en las que se ubican los inmigrantes contribuye, pues, y de una forma decisiva, a su acomodo en estratos sociales diferenciados. A este fenómeno no resulta ajena la actitud de los diversos Estados, que reaccionan ante la llegada de inmigrantes y al desafío que implica su integración en el tejido social propio arbitrando distintas medidas de mayor o menor reconocimiento legal, pero sin llegar casi nunca a la generalización de una política abierta de concesión de la ciudadanía. Para los países receptores (o, por lo menos, para su mayoría) dar este paso constituye un asunto sumamente delicado, porque con él pueden conmoverse resortes muy profundos en los que se apoya la propia autoidentificación de la sociedad. La imagen que la sociedad tiene de sí misma es generalmente bastante mítica, tendiéndose a proyectar una imagen de una población homogénea, cuando, en realidad, si se observa con detalle la composición étnico-cultural suele resultar más bien heterogénea, además de mudable. Y aunque probablemente constituya una constante histórica el hecho de que cuando un pueblo deja de reproducirse sea sustituido por otros, no es de extrañar que en algunos países europeos dotados de una baja tasa de natalidad y de una alta tasa de inmigración surja el temor a que se produzca una efectiva sustitución cultural. Ante estas imágenes colectivas pre-racionales y ante estos temores más o menos fundados, los poderes públicos no suelen ser muy proclives a tocar estos resortes colectivos tan sensibles

—y acaso tengan buenas razones pragmáticas para ello (cf. Nair 2006)—. De ahí que los poderes públicos constituidos y la mayoría de las fuerzas políticas más representativas carezcan de un discurso claro y franco sobre las consecuencias de la inmigración y, sobre todo, de las implicaciones que conllevaría poner en marcha una auténtica política de integración cívica y de equiparación de derechos y obligaciones. Para evitar tener que acometer decisiones delicadas, se prefiere pensar que la inmigración es un fenómeno cuyo agotamiento será próximo y, por tanto, coyuntural y provisional. Pero tarde o temprano se tendrán —nos tendremos— que enfrentar a graves cuestiones: ¿cómo se puede construir y mantener una sociedad integrada a partir de la referida estratificación cívica?; ¿resulta sostenible una sociedad escindida entre ciudadanos e inmigrantes? Si no lo han hecho ya, los Estados democráticos receptores de inmigración tendrán que introducir cambios importantes en la concepción de la ciudadanía y de los derechos asociados a la misma para no violar los principios y valores en los que ellos mismos se sustentan. La igualdad ante la ley no puede admitir excepciones en un Estado democrático de derecho.

La conveniencia de adaptar la concepción de la ciudadanía a la realidad migratoria no viene inducida tan sólo por la propia normatividad de los Estados receptores. El carácter transnacional de los nuevos flujos migratorios también ejerce una considerable presión. Así, y por muy completa que pudiera parecer la clasificación de Martiniello anteriormente expuesta, adolece de una relevante carencia: los términos elegidos para describir las nuevas situaciones se centran tan sólo en los países de destino de los flujos migratorios y apenas tienen en cuenta la perspectiva de los países de origen. Para abarcar ambas realidades habría que hacer uso de concepciones alternativas. Y esto es lo que de alguna manera está sucediendo: vinculadas a los procesos de globalización y al progresivo reconocimiento universal de los derechos humanos universales, están surgiendo nuevas concepciones de la ciudadanía que poseen un componente territorial y nacional mucho menos marcado que las tradicionales. En este contexto, la residencia y, en menor medi-

da, también el trabajo serían los nuevos soportes legales que facilitan la adquisición de derechos en un mundo crecientemente transnacional. Con todo, mientras que el campo de los derechos civiles estaría siendo transformado profundamente por los desarrollos ligados a la institucionalidad mundial, podría pensarse que los derechos políticos siguen más ligados al ámbito de los Estados nacionales. Sin embargo, también en este campo se están produciendo cambios significativos: la firma de convenios bilaterales de doble nacionalidad, la ampliación de derechos de voto a ciudadanos no residentes, el otorgamiento de derecho al voto (y a ser elegidos) en las elecciones locales a determinados extranjeros residentes, etc. En particular, la aceptación de la doble nacionalidad por parte de un creciente número de países es un factor clave para la inserción de muchos inmigrantes, que entienden que es el mejor modo de que sus múltiples afiliaciones o identidades encuentren un reconocimiento público. Pueden aducirse los lazos culturales y económicos que muchas personas emigrantes mantienen vivos con sus países de origen como una buena razón a favor de que tales personas retengan el derecho de seguir siendo ciudadanos de su país de procedencia y al mismo tiempo puedan participar plenamente en la vida del país donde se han asentado⁷. Estas tendencias no hacen sino confirmar que en las sociedades de inmigración los límites formales de la comunidad política se están difuminando y que cada vez resulta más difícil separar nítidamente un *nosotros* y un *los otros*.

Una buena parte de los inmigrantes de larga duración, aún cumpliendo los plazos temporales estipulados para acceder a la

⁷ En esta misma línea, y teniendo en cuenta que los derechos de sufragio son centrales en la concepción democrática de la ciudadanía, resulta relevante observar su reconocimiento y su extensión a dos colectivos bien diferenciados de individuos: a) los ciudadanos no residentes (o residentes en el extranjero); y b) residentes no ciudadanos (o extranjeros residentes). Como señala Rainer Bauböck (2006a), las diversas formas de reaccionar ante estas situaciones retratarían modelos de comunidad política bien diferenciados y desvelarían el desacoplamiento entre ciudadanía y territorio.

naturalización, nunca llegar a concretar dicho proceso jurídico, pues prefieren conservar la ciudadanía formal de su país de origen. Entre los inmigrantes pertenecientes a comunidades transnacionales este fenómeno es, como se ha señalado en el apartado anterior, bastante común. La situación dista de ser ideal puesto que tales personas no cuentan con la ciudadanía del país de destino y, en muchos casos, tienen suspendidos los derechos políticos del país de origen y, por tanto, no disfrutan de derechos políticos ni en el país de destino ni en el de origen. Admitiendo que muchos inmigrantes no tienen la naturalización como objetivo principal e incluso no la consideran una cuestión relevante, la condición de ciudadano y la participación política de los inmigrantes no es un asunto baladí. El reconocimiento de derechos civiles y sociales no mitiga la pérdida que supone la ausencia de derechos políticos. En el mejor de los casos, se trataría de una forma amputada de existencia cívica, justo aquello que los romanos ya conocían con la fórmula *civitas sine suffragio* (cf. Mouritsen 2007). Si se obstaculiza la participación política denegando la ciudadanía plena y no se abren otros canales de representación, la actividad política de los inmigrantes podría adoptar formas militantes y constituir un desafío a las estructuras políticas existentes (cf. Castles y Miller 2004, 334). Se hace así patente una vez más que el modelo tradicional de ciudadanía es inadecuado para atender a las formas contemporáneas de migración, pues en él no se contempla el hecho de que personas residentes en el extranjero mantienen intensos y permanentes lazos culturales y económicos que justificarían, por una parte; el derecho de seguir siendo ciudadanos de su país de origen, y, por otra, el derecho a no ser un paria sin derechos políticos en el país en el que efectivamente residen.

Con el aumento de los flujos migratorios en las últimas décadas estamos asistiendo a procesos de pluralización cada vez mayores de las pertenencias individuales y de creación de un espacio transnacional. Sociólogos y politólogos como Soysal (1994), Ong (1999), Sassen (2003), Bauböck (2004) y Castles (2004) han tomado buena nota de la tendencia a configurar formas de ciudadanía alejadas de las convenciones nacio-

nales tradicionales. Como sucede con el mencionado reconocimiento de la doble nacionalidad (y a veces incluso múltiple), esta tendencia se presenta en una primera instancia como una mera cuestión de hecho, pero posteriormente también se ofrece como una cuestión de derecho, esto es, como una cuestión para la que se reclama un reconocimiento jurídico-institucional. De este modo, se acaba sometiendo a controversia categorías jurídicas aparentemente tan consustanciales con el Estado moderno, como son la nacionalidad y la ciudadanía y, por ende, la identidad colectiva.

Los Estados nacionales de base territorial solían hacer suya una noción compacta de ciudadanía en la medida en que la concebían como un conjunto unitario que englobaría, entre otros elementos, el lugar de residencia, la identidad nacional, el disfrute de un sistema de derechos y la sujeción administrativa a la legislación de un Estado, así como un mayor o menor grado de identificación con la cultura mayoritaria. Frente a esa concepción hasta hace poco hegemónica, va abriéndose camino una nueva comprensión de la ciudadanía de rasgos postmarshallianos, que, tal como señala Seyla Benhabib (2005), puede tildarse como «ciudadanía desagregada», pues la unidad de esta institución se ve cuestionada y esos distintos ingredientes que acaban de mencionarse pueden presentarse ahora de manera separada. De este modo, y dicho muy escuetamente, la introducción de la perspectiva transnacional implicaría el cuestionamiento de la concepción tradicional de la ciudadanía como pertenencia exclusiva a una única comunidad política. Esta configuración de nuevas formas *transnacionales* (o, si se prefiere, *postnacionales*) de ciudadanía no es la elucubración de aislados teóricos o de mentes utópicas, sino una realidad observada con indisimulado espanto por académicos conservadores. Así, Samuel Huntington (2004, 241) constata cómo se ha ido abriendo paso una «nueva concepción de la ciudadanía, según la cual ésta no es un *status* de carácter nacional conferido por el Estado a los individuos, sino un derecho transnacional de los individuos frente a los Estados que aquellos llevan consigo allá donde decidan residir».

4. MIGRACIONES, CIUDADANÍA Y DERECHOS HUMANOS

Desde una perspectiva no ya sociológica, sino propiamente normativa, las transformaciones experimentadas por la noción de ciudadanía en las sociedades democráticas que se acaban de señalar plantean numerosos y complejos interrogantes. No obstante, en lo que sigue se indagará únicamente en la cuestión relativa a si tales mutaciones transcurren en una dirección compatible con las implicaciones universalistas de los derechos humanos. O, dicho de otro modo: ¿cómo afrontar la inestable y problemática tensión existente entre el universalismo de los derechos humanos y el particularismo de la pertenencia que define la ciudadanía? Sin duda, una distinción tajante entre derechos humanos y derechos de ciudadanía provoca disfunciones difícilmente asumibles en una sociedad de inmigración y más aún si ésta se considera una sociedad democrática, pues más que contribuir a la generación de una sociedad integrada, levanta una línea divisoria entre sus miembros. No obstante, y pese a lo complejo de la cuestión, en principio, podría proponerse una posible armonización entre ambas lógicas normativas. A ese objetivo contribuyen ciertamente las corrientes teóricas apuntadas en la sección anterior que apuestan por la desterritorialización de la concepción de la ciudadanía, bien sea por vía de la ciudadanía *postnacional* (Soysal 1994), bien por vía de la ciudadanía *transnacional* (Bauböck 2004). Sin embargo, no es éste el sendero por el que a continuación se argumentará, sino desde el pensamiento cosmopolita, principalmente de raíz kantiana. Desde esta perspectiva ético-política se aboga, como es sabido, por la incorporación de los seres humanos a un sistema global de derechos y obligaciones universales, independientemente del lugar donde se haya nacido y del sitio donde se resida (cf. Pogge 2005; Nussbaum 2007). Los derechos fundamentales que las constituciones de las sociedades abiertas garantizan a los individuos se han de aplicar a todos los seres humanos, sin distinción alguna. Son derechos que posee la totalidad de los individuos en cuanto que seres humanos.

Aunque obviamente no es el único motivo relevante, uno de los factores que en mayor medida contribuye a la merma del poder estatal en el ámbito de las políticas migratorias es la emergencia de un derecho internacional de los derechos humanos. Gracias a ello la cualidad de ciudadano ha dejado de constituir el único centro de imputación de los derechos de los individuos. Tras la II Guerra Mundial, y tomando como hito la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, se ha ido tejiendo de una manera poco estridente una tupida red legislativa de alcance internacional que muchos gobiernos fueron adoptando porque la consideraban en un principio poco más que banal o al menos inocua en relación a su manifiesto interés por mantener el ejercicio del poder exento de cualquier control normativo externo. Sin apenas costes, la mera adhesión a tales declaraciones les proporcionaba una buena prensa en su esfera interna y en la externa. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, todas esas declaraciones, pactos y convenios de derechos humanos que los Estados iban suscribiendo para otorgarse una cierta pátina de respetabilidad han ido ganando protagonismo incluso en el ámbito de la política interna.

El creciente prestigio de la Declaración Universal de Derechos Humanos ha contribuido significativamente a consolidar la convicción jurídica de que los Estados soberanos tienen obligaciones indeclinables en materia de derechos humanos. Bajo su influencia, se ha pasado del tradicional énfasis en la soberanía estatal a la afirmación de los derechos de los individuos sin importar la nacionalidad que éstos posean: «En el período de postguerra», como sostiene Yasemin Soysal (1994, 1), «se desarrolló un nuevo concepto de ciudadanía más universal, cuyos principios organizativos se basan en la personalidad universal más que en la pertenencia nacional. Cada vez más, los derechos y privilegios que antes estaban reservados a los ciudadanos de una nación se codifican y se amplían como derechos personales, minando así completamente el orden nacional de la ciudadanía». Aunque aún está por ver si esta tendencia resulta irreversible, también es cierto que esa red legislativa internacional ha ido arraigando en los ordenamientos nacionales, adquirien-

do peso propio y relevancia como instrumento jurídico de primer orden. Y lo que es aún más importante, ese sistema normativo internacional ha ido ganando efectividad, hasta el punto de llegar en algunos casos a ser directamente reivindicable por los particulares ante los órganos jurisdiccionales internos.

Ni el reconocimiento ni la garantía de los derechos humanos a los individuos dependen de que éstos posean una determinada nacionalidad o ciudadanía. A diferencia de lo que la dogmática jurídica denomina derechos fundamentales, los derechos humanos no conocen de la distinción entre nacionales y extranjeros. Esta cualidad convierte a los derechos humanos no sólo en potenciales limitadores de la soberanía estatal, sino también en profundamente cuestionadores del sentido mismo de la ciudadanía, obligando así a redefinir ambos términos. Los derechos humanos tomados en serio devalúan la relevancia otorgada a la condición de ciudadano como condición necesaria para ser sujeto de derechos y, en consecuencia, también constriñen al poder estatal: «Los derechos humanos internacionales, aunque en parte enraizados en las constituciones de determinados Estados, son en la actualidad una fuerza que puede socavar la exclusiva autoridad del Estado sobre sus naturales y, por tanto, contribuir a transformar el sistema interestatal y el orden jurídico internacional» (Sassen, 2001, 97).

Esta relativa depotenciación tanto del valor de la ciudadanía como de las atribuciones del Estado por medio de los derechos humanos explicaría de algún modo el hecho de que existan numerosos inmigrantes indocumentados y residentes de larga duración que sin disponer del *status* de ciudadanos pueden disfrutar *de facto* de determinados derechos y de múltiples prestaciones asistenciales. De esta opinión sería, por ejemplo, el reputado filósofo moral y especialista en temas migratorios, Joseph Carens (2004, 398): «uno de los avances más sorprendentes de finales del siglo XX en el campo de la inmigración fue lo mucho que se redujeron las distinciones legales entre ciudadanos y residentes no ciudadanos». Si esto fuera realmente así, se habrían dado algunos pasos de gigante para el reconocimiento universal de los derechos humanos a todas las personas.

Hay datos que abonan el optimismo: pensemos, por ejemplo, en el derecho a la educación reconocido a los niños inmigrantes e hijos de personas indocumentadas con independencia de cuál sea su *status* legal. De todas formas, subsisten algunas brechas significativas entre los derechos atribuidos a los ciudadanos y a los residentes legales; pero especialmente sangrantes son las que separan a estos dos grupos de los nuevos parias de la tierra: los *sans papiers*. De lo que se trataría ahora es de otorgar rango de oficialidad a esas tendencias hacia la flexibilidad que van abriéndose paso y que, en gran medida, son coherentes con la creciente toma de conciencia acerca de la necesidad de limitar la soberanía estatal en lo referente a la definición de las «fronteras de la comunidad nacional» (cf. Benhabib 2005).

Sea como fuere, y a pesar del predicamento del que sigue disfrutando la lógica excluyente y particularista de la ciudadanía, los Estados ya no pueden argüir que sólo tienen responsabilidades con respecto a sus propios ciudadanos. Todo Estado es responsable de la integridad física de cualquier persona que resida en su territorio. Aunque también se detectan enormes resistencias, cada vez son más los Estados que asumen esta responsabilidad explícita o implícitamente. En numerosos casos que han llegado hasta los tribunales de justicia, los inmigrantes, incluso aunque carezcan de la documentación requerida, ponen en evidencia la existencia de vacíos o lagunas legales, en especial, en asuntos relativos a las garantías básicas de cualquier individuo que no están formalmente contempladas en el ordenamiento jurídico. Aunque la jurisprudencia sea dispar, es frecuente que tales vacíos vayan siendo llenados por los operadores jurídicos que invocan los convenios internacionales sobre derechos humanos. Muchos países han ido incorporando las disposiciones de las convenciones internacionales a su derecho interno, de modo tal que el disfrute de múltiples servicios sociales se hace efectivo con independencia de la condición de ciudadano o nacional. Para el acceso a determinados recursos sociales, la acreditación de la residencia es condición suficiente. De esta manera, los derechos humanos universales desplazarían a los derechos nacionales (derivados de un determinado

ordenamiento constitucional) y el individuo mostraría su prioridad sobre el ciudadano. En la práctica, el disfrute de ciertos derechos en los países democráticos receptores de inmigrantes está fuertemente vinculado a un determinado despliegue normativo y a la existencia de organismos supranacionales que impelen a los gobiernos a respetar los derechos humanos en el interior de sus fronteras. Se constata así una cierta atenuación del papel discriminador atribuido tradicionalmente a la noción de ciudadanía. En esta misma dirección, Rainer Bauböck (2004, 180) ha observado certeramente que, al menos en el ámbito de las democracias liberales, «los privilegios tradicionales de la ciudadanía se han desconectado de la nacionalidad redefiniéndolos como derechos humanos o vinculándolos a la residencia y al empleo».

Los flujos migratorios y los conflictos identitarios ocasionados por los mismos han forzado en muchos casos cambios nada nimios en la configuración de la ciudadanía de las sociedades democráticas. Un reto ineludible para las sociedades democráticas receptoras de inmigración consiste en que tales cambios se hagan en consonancia con los derechos humanos universales que tales sociedades han hecho parte de sus propios ordenamientos. Para ello, y en la medida en que realmente se conciban los derechos humanos no como privilegios institucionalizados vinculados a un determinado *status* particular, sino como derechos predicables todos los seres humanos, lo lógico sería dar por superada la equiparación entre ciudadanía y nacionalidad (es lo que en otro lugar he denominado la *desnacionalización de la ciudadanía*, cf. Velasco 2006a).

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ-MIRANDA, Berta: «Aquí y allí: vínculos transnacionales y comunitarios de los inmigrantes musulmanes en Europa», Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo n.º 9, 2007.
- BAUBÖCK, Rainer: «The Crossing and Blurring of Boundaries in International Migration», en BAUBÖCK, Rainer y RUNDELL, John (eds.): *Blurred Boundaries*, Ashgate: Aldershot, 1998, pp. 17-52.

- «Cómo transforma la inmigración a la ciudadanía», en AUBARELL SOLDUGA, Gema y ZAPATA-BARRERO, Ricart (eds): *Inmigración y procesos de cambio*, Barcelona: Icaria, 2004, pp. 197-214.
- «Migración y ciudadanía», en *Zona Abierta*, n.º 116/117, 2006a, pp. 135-169.
- «Lealtades rivales e inclusión democrática en contextos migratorios», en *Revista Internacional de Filosofía Política*, n.º 27, 2006b, pp. 41-69.
- BENHABIB, Seyla: *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*, Barcelona: Gedisa, 2005.
- BRUBAKER, Rogers: *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, Harvard U.P., 1992.
- CARENS, Joseph H.: «Inmigración y justicia», en *Isegoría*, n.º 26, 2002, pp. 5-27.
- «La integración de los inmigrantes», en AUBARELL SOLDUGA, Gemma y ZAPATA-BARRERO, Ricart (eds): *Inmigración y procesos de cambio*, Barcelona: Icaria, 2004, pp. 393-420.
- CASTLES, Stephen: «Globalización e inmigración», en AUBARELL SOLDUGA, Gemma y ZAPATA-BARRERO, Ricart (eds), *Inmigración y procesos de cambio*, Barcelona: Icaria, 2004, pp. 33-56.
- y MILLER, Mark J.: *La era de la migración*, Universidad Autónoma de Zacatecas / Porrúa, México, 2004.
- COLOM GONZÁLEZ, Francisco: *Razones de identidad*, Barcelona: Anthropos, 1998.
- «La gestión de la diversidad etnocultural», en *Daimon*, n.º 27, 2002, pp. 21-42.
- COSTA, Pietro: *Ciudadanía*, Madrid: Marcial Pons, 2006.
- DE LUCAS MARTÍN, Javier (2002): «La herida original de las políticas de inmigración», en *Isegoría*, n.º 26, 2002, pp. 59-84.
- DUMONT, Gérard-François (2008): «La nueva lógica migratoria del siglo XXI», en *Debats*, n.º 99, pp. 70-78.
- HABERMAS, Jürgen: *Facticidad y validez*, Madrid: Trotta, 1998.
- HAMMAR, Tomas: *Democracy and the Nation State*, Aldershot: Avebury Press, 1990.
- HUNTINGTON, Samuel P.: *¿Quiénes somos?*, Barcelona: Paidós, 2004.
- LOCKWOOD, David: «Civic Integration and Class formation», en *British Journal of Sociology*, vol. 47, n.º 3, 1996, pp. 531-550.
- LÓPEZ SALA, Ana María: *Inmigrantes y Estados*, Barcelona: Anthropos, 2005.

Juan Carlos Velasco Arroyo

- MARTINIELLO, Marco: «Citizenship of the European Union: a critical view», en R. BAUBOCK (ed.), *From Aliens to Citizens*, Aldershot: Avebury Press, 1994, pp. 29-47.
- MEZZADRA, Sandro: *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*, Madrid: Traficantes de Sueños, 2005.
- MORRIS, Lydia: *Managing Migration. Civic Stratification and Migrants' Rights*, London: Routledge, 2002.
- MOURITSEN, Henrik: «The civitas sine suffragio. Ancient concepts and modern ideology», en *Historia. Zeitschrift für alte Geschichte*, vol. 56, n.º 2, 2007, pp. 141-158.
- NAÏR, Sami: *Y vendrán...*, Barcelona: Planeta, 2006.
- NUSSBAUM, Martha: *Las fronteras de la justicia*, Barcelona: Paidós, 2007.
- PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. *¿Ciberciudadanía o ciudadanía@.com?*, Barcelona: Gedisa, 2004.
- POGGE, Thomas W.: *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Barcelona: Paidós, 2005.
- SASSEN, Saskia (2001): *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Barcelona: Bellaterra, 2001.
- *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Madrid: Traficantes de sueños, 2003.
- SINGER, Meter: *Un solo mundo. La ética de la globalización*, Barcelona, Paidós, 2003.
- SOYSAL, Yasemin N.: *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, University of Chicago Press, 1994.
- (2000): «Citizenship and Identity: Living in Diasporas in Post-War Europe?», en *Ethnic and Racial Studies*, vol 23, n.º 1, pp. 10-25.
- VELASCO ARROYO, Juan Carlos: «La noción republicana de ciudadanía y la diversidad cultural», en *Isegoría*, n.º 33, 2005, pp. 191-206.
- «La desnacionalización de la ciudadanía», en Ignacio Campoy (ed.), *Una discusión sobre la universalidad de los derechos humanos y la inmigración*, Madrid: Dykinson /Universidad Carlos III, 2006, pp. 319-339.
- «Pluralidad de identidades e integración cívica», en *Arbor*, n.º 722, 2006b.
- WALZER, Michael. *Las esferas de la justicia*, México: FCE, 1993.
- WEBLOG: *Migraciones. Reflexiones cívicas* - <http://weblogs.madrimasd.org/migraciones>.
- ZOLBERG, Aristide: «Las migraciones internacionales desde una perspectiva política», *Zona Abierta*, n.º 116/117, 2006, pp. 25-57.