



**“ELEMENTOS TEÓRICOS Y POLÍTICOS PARA LA  
COMPRENSIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA  
REPRESENTACIÓN DEL OTRO EN LA ESPAÑA Y LA  
CATALUÑA DE LA GLOBALIZACIÓN”\***

**Por: Marcelo Bonilla Urvina**

**Barcelona, Mayo de 2006**

---

\* La presente investigación es parte del proyecto “Deconstrucción de la ciudadanía e inmigración en la ciudad de Barcelona: estudios de los casos ecuatoriano y marroquí en el contexto del movimiento de los sin papeles”, el mismo que es auspiciado por la Fundación Jaume Bofill.

## Índice

<b>Introducción general.....</b>	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO I. Génesis de la ciudadanía, eje ordenador de las relaciones de fuerza y dominación: desde un modelo monocultural hacia un modelo intercultural.....</b>	<b>5</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>La ciudadanía mecanismo de exclusión e inclusión del Estado-Nación.....</b>	<b>7</b>
<b>Génesis de la ciudadanía: mecanismo de construcción del estatus y la diferencia..</b>	<b>12</b>
<b>La reforma de la estructura del Estado y la inclusión del otro.....</b>	<b>23</b>
<b>Conclusión.....</b>	<b>28</b>
<b>CAPÍTULO II. Marco político-jurídico de gestión de la multiculturalidad en la España y la Cataluña de la Globalización.....</b>	<b>31</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>31</b>
<b>El marco jurídico – político de la gestión de la multiculturalidad a nivel del Estado Español.....</b>	<b>33</b>
<b>La dimensión sistémico-policíaca de construcción del estatus del otro en la Europa de la Globalización.....</b>	<b>41</b>
<b>Núcleo punitivo, mecanismo de construcción del estatuto del extranjero en la España de la Globalización: regularidad e irregularidad.....</b>	<b>48</b>
<b>La consolidación del núcleo, mecanismo punitivo de construcción del estatuto del extranjero.....</b>	<b>53</b>
<b>El marco jurídico-político de gestión de la multiculturalidad a nivel de la Autonomía de Cataluña.....</b>	<b>55</b>
<b>Conclusión.....</b>	<b>58</b>
<b>Conclusión general.....</b>	<b>61</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>64</b>

## Introducción general

La investigación que presento a continuación constituye una reflexión sobre las dinámicas simbólicas y políticas de exclusión social que se están produciendo en el contexto de la llamada “Globalización” a partir de la confluencia de dos procesos, el desarrollo de una formación política macroestatal, “la Unión Europea” y la intensificación de los flujos migratorios hacia España, específicamente hacia Cataluña. El objetivo central es desarrollar elementos teóricos adecuados para comprender como confluyen y se articulan: 1) la construcción del estatuto de la eurociudadanía, y 2) el estatuto del llamado “irregular” o “sin papeles”, como parte de un proceso político e identitario de construcción de nuevas fronteras internas y externas.

Para cumplir con el objetivo planteado, en el primer capítulo titulado “Génesis de la ciudadanía, eje ordenador de las relaciones de fuerza y dominación: desde un modelo monocultural hacia un modelo intercultural” realicé un análisis de la génesis de la ciudadanía, como institución clave de Estado –Nación occidental, concebida como mecanismo de inclusión y exclusión social, estudio las claves que guían el proceso histórico por el cual se han ido integrando los derechos civiles, políticos y sociales en el llamado contrato social, como parte de conquistas y luchas sociales, para lo cual he partido principalmente del clásico estudio que el sociólogo T.H. Marshall (1965) realizó sobre este proceso de construcción política. A la vez estudio a la ciudadanía como mecanismo simbólico y político en el que se ha producido una fusión histórica de los conceptos de Ethnos (pertenencia identitaria) y Civitas (pertenencia política), proceso del cual ha devenido la identificación y homologación de las instituciones de ciudadanía y nacionalidad. Este tema implica la comprensión de la formación del Estado occidental en la que ha confluido una fusión de dos procesos: la construcción del Estado Liberal (caracterizado por el desarrollo de un sistema de derechos y libertades) y la Nación (caracterizada el desarrollo sistema un sistema de pertenencia cultural). En relación a este complejo proceso político-identitario he utilizado en especial las reflexiones de filósofo Jürgen Habermas (1999) y el politólogo Will Kymlicka (1999), en miras a entender la ciudadanía como mecanismo de construcción de las fronteras, y de la imagen y estatuto del “extranjero”: el “otro”. Al final del capítulo en cuestión realicé una reflexión sobre la importancia de deconstruir el concepto y mecanismo de la

ciudadanía, como parte de un complejo debate de reforma y transformación de las formas e instituciones de inclusión social.

En el segundo capítulo titulado “Marco político-jurídico de gestión de la multiculturalidad en la España y la Cataluña de la Globalización, abordo la construcción política y jurídica en la que confluyen la construcción del nuevo eurociudadano y la construcción del nuevo extranjero: el extracomunitario “regular o irregular”, como parte de un proceso de delimitación de fronteras políticas e identitarias, externas e internas, de la Unión Europea; para lo cual analizo los mecanismos de construcción del estatuto del “otro” desarrollados a través de instrumentos normativos claves de esta construcción, entre otros: acuerdos y tratados a nivel europeo como el de Shenguen de (1985) o el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (en su versión consolidada por el Tratado de Amsterdam, 1997), a nivel nacional analizo la normatividad del régimen de extranjería español a través de las reformas de su Ley Orgánica de Extranjería (LOE 4/2000, LOE 8/2000, LOE 11/2003, LOE 14/2003). El objetivo central de este capítulos comprender la lógica sistémica de exclusión de los no ciudadanos (nuevos extranjeros) y su reducción a fuerza de trabajo funcional o clandestina.

En la conclusión general emprendo un reflexión sintética que intenta integrar las conclusiones y reflexiones de los dos capítulos descritos, en dirección a interpretar el proceso político y de constitución de la ciudadanía europea, como marco jurídico y político, que determina la emergencia de nuevas luchas sociales enmancipatorias, en este caso las del movimiento de los irregulares o “sin papeles”, como germen en de un trabajo de repensar en miras a una reforma y reconstrucción de los mecanismos de inclusión social.

## CAPÍTULO I

### Génesis de la ciudadanía, eje ordenador de las relaciones de fuerza y dominación: desde un modelo monocultural hacia un modelo intercultural

#### Introducción

En el presente capítulo presento un modelo teórico que de cuenta de la ciudadanía como un mecanismo de inclusión y exclusión social del Estado Nación de la edad moderna, en miras a comprender sus actuales transformaciones en el contexto de la época de la Globalización y la conformación de la Unión Europea.

En este sentido, un objetivo central del presente estudio es dilucidar cómo y por qué el mecanismo de la ciudadanía afecta a las llamadas minorías, conformadas principalmente por naciones sin estado, como por los grupos de inmigrantes, cada vez más numerosos en las grandes metrópolis de los países industrializados.

La ciudadanía es conocida como la institución político-jurídica que abarca y define los derechos y deberes entre los ciudadanos y el Estado moderno, es la expresión y aplicación más clara de la noción de contrato social que nace en el marco del desarrollo y conformación del Estado – Nación en Occidente (siglos XVII y XVIII); por lo tanto, es una representación de carácter histórico pues ha tendido a extenderse y perfeccionarse de acuerdo a las luchas sociales y políticas que diversos grupos y movimientos sociales han llevado adelante en miras a la institucionalización y desarrollo de las garantías civiles, políticas y sociales que la conforman<sup>1</sup>. Sin embargo, tal proceso de extensión a la vez a implicado la construcción de nuevas exclusiones y relaciones de poder.

---

<sup>1</sup> Concordamos con la reflexión de Velia Cecilia Bobes: “la ciudadanía no es una condición ontológica ni estática [...] se relaciona con la existencia de luchas y movimientos sociales que demandan al Estado el mantenimiento y la posible ampliación de los derechos ciudadanos” (Bobes, 2000: 50).

En la primera parte titulada: “La ciudadanía mecanismo de exclusión e inclusión del Estado – Nación” explicaré cómo la ciudadanía se articula a la representación y estructura del Estado moderno; adicionalmente, analizaré cómo las dos principales corrientes del pensamiento político occidental, las de origen liberal y las de origen socialista, comulgan y comparten una definición y estructura básica común del Estado contemporáneo, que como demostraré, funciona de acuerdo a una lógica monocultural, causa de los seculares y actuales fenómenos de exclusión social y cultural.

En la segunda parte titulada: “Génesis de la ciudadanía como mecanismo de construcción de las jerarquías sociales y las diferencias culturales”, reflexionaré sobre el proceso de expansión del estatuto de ciudadanía en Occidente, desde la conformación de los derechos civiles, continuando por el desarrollo de los derechos políticos y los sociales, el desarrollo de la declaración de derechos humanos, hasta el actual proceso de contracción y estancamiento. Analizaré como el mencionado proceso de expansión del estatuto de la ciudadanía ha tenido dos características: en primer lugar, el ser androcéntrico, y en segundo lugar, el ser etnocéntrico. A partir de esta reflexión, explicaré como este estatuto que delinea y contiene los derechos y deberes del ciudadano, es decir, su vínculo con el Estado – Nación, funciona como mecanismo de construcción de las clases sociales y las diferencias culturales al interior de la sociedad nacional.

En la tercera parte titulada “La reforma de la estructura del Estado y la inclusión del otro” abordaré una propuesta teórico-política de inclusión del otro (las minorías de inmigrantes y las minorías nacionales), que contiene puntos de orientación para el desarrollo de reformas en el actual sistema de ciudadanía occidental a partir de dos aportaciones, la primera elaborada desde una perspectiva republicana y social por el filósofo alemán Jürgen Habermas (1999), y la segunda elaborada desde una perspectiva liberal, por el politólogo canadiense Will Kymlicka (1996). Esta reflexión esta dirigida a plantear la imperiosa necesidad un nuevo modelo de ciudadanía, fundamentado en una lógica de tipo intercultural.

En la conclusión explicaré la importancia de construir un espacio público comunicacional, que permita intercambios igualitarios en miras a consolidar la libre expresión y un nuevo desarrollo de derechos civiles, políticos y sociales en el marco de una sociedad pluricultural, y en miras a la construcción de un nuevo modelo de ciudadanía, fundamentado en una lógica de tipo intercultural, de acuerdo a las necesidades sociales de la actual era de las redes y la globalización.

### **La ciudadanía mecanismo de exclusión e inclusión del Estado – Nación**

Para comprender el funcionamiento de la ciudadanía como mecanismo de exclusión e inclusión, primero será necesario remitirnos a los orígenes del concepto y la institución del Estado – Nación contemporáneo. Al respecto, el filósofo alemán Jürgen Habermas en su obra “*La inclusión del otro*” explica que en la definición de esta institución confluyen dos conceptos que a lo largo de la historia marcharon paralelos, y que entre los siglos XVII y XVIII se entrecruzaron y fundieron; el primero de ellos el de Estado:

...hace referencia a un poder estatal soberano tanto interna como externamente; en términos espaciales, se refiere a un territorio claramente delimitado ; y, socialmente a la totalidad de los miembros, es decir, “al pueblo propio de un estado” (Jürgen Habermas, 1999: 83).

El mismo autor sintetiza al segundo concepto de la siguiente manera:

Conforme al uso clásico de la lengua de los romanos, tanto “natio” como “gens” son conceptos opuestos al de civitas. Las naciones son, en primer término, comunidades de origen que están integradas geográficamente mediante asentamiento o por relaciones de vencidad, y culturalmente por medio de una lengua común, así como por costumbres y tradiciones comunes (Jürgen Habermas, 1999: 86).

Estas dos instituciones se mantuvieron separadas a lo largo de la antigüedad y la época feudal; esta última etapa caracterizada por un orden de tipo corporativo, fundamentado en relaciones de servidumbre y vasallaje, cuya cúspide estaba encarnada en el monarca, a quien los diferentes señores y príncipes de un territorio debían lealtad tributaria (en términos de impuestos y apoyo en la guerra) a cambio de una cierta soberanía y poder

sobre sus dominios (prerrogativas forales o regionales). Podríamos describir este sistema como un conjunto de principados, ciudades, comarcas y reinos organizados de forma piramidal (jerárquica), cuya cohesión se fundamentaba en relaciones de nobleza y linaje encarnadas en el monarca, concebido como símbolo del un poder delegado por Dios. Dentro de este orden, la adscripción identitaria de una persona o grupo se remitía a su linaje, comarca o ciudad particular, no estaba en conexión directa con el poder político del monarca.

Diversos fenómenos de alta complejidad terminaron por desestructurar este orden feudal, entre otros: a) las guerras religiosas, provocadas por la emergencia de la Reforma protestante durante el siglo XVII, que desencadenaron la separación del poder religioso y del Estado, y b) el desarrollo de la institución de la propiedad privada y el orden capitalista, que desestructuró la propiedad feudal y los lazos de vasallaje y corporativismo, y a su vez separó el orden político del económico.

De este proceso emerge un estado especializado, de tipo secular, encargado de la esfera administrativa de la sociedad, y de facilitar las condiciones para la reproducción económica y social de la comunidad.

El Estado moderno es simultáneamente Estado administrativo y Estado fiscal, lo que significa que se limita esencialmente a tareas administrativas. Traspasa las tareas productivas, que hasta entonces habían sido percibidas en el marco del poder político, a una economía de mercado diferenciada del aparato estatal. A este respecto, se ocupa de “las condiciones generales de producción”, es decir de la infraestructura y del marco jurídico necesarios para un tráfico capitalista de mercancías (Jürgen Habermas, 1999: 84).

Al darse estas separaciones entre poder político y poder religioso, entre poder político y la economía; y al desintegrarse el orden de lealtades feudales, los individuos fueron sustraídos de sus lazos de vasallaje para convertirse en trabajadores de un sistema de mercado; en este momento los antiguos mecanismos de cohesión (nobleza, linaje, relaciones corporativas locales), tuvieron que ser remplazados por un nuevo sistema de cohesión social: la ciudadanía, como soporte de las relaciones de un pueblo con el nuevo Estado.

Es así como nace este nuevo sistema de cohesión social, la ciudadanía, que además de los vínculos (deberes y derechos) entre el Estado y sus ciudadanos, también englobó todo el conjunto de estrategias simbólicas destinadas a construir el individuo-ciudadano desarrolladas en aquella época, como expresión y cristalización de la nociones y principios de libertad, igualdad y propiedad privada, piedras angulares de la soberanía del Estado – Nación occidental.

Enzo del Búfalo en un análisis sobre los estudios de Michel Foucault (1963, 1972, 1975) relativos a la génesis del poder en Occidente explica este proceso como una individuación que se genera en la fase de tránsito que va desde la desaparición del orden político europeo basado en la autoridad del señor Feudal, antiguo poder ordenador del territorio social, hasta la aparición del Estado y autoridad del Príncipe como representación soberana de un orden fundamentado en la propiedad privada (Enzo Búfalo, 2001: 57-74). La ciudadanía aparece en este momento como el estatuto jurídico y como el conjunto de mecanismos simbólicos de incorporación de esquemas de individuación, principalmente a través de los sistemas escolares de enseñanza.

Así, en este contexto, nace el concepto de Estado – Nación, definido como la comunidad política, caracterizada por un origen y destino históricos, soberana e independiente, caracterizada por habitar en unos territorios sobre los que ejerce su autoridad<sup>2</sup>. Esta nueva noción, a su vez, supuso una segunda fusión conceptual a su interior, entre las ideas de ciudadanía y nacionalidad. La antigua noción del lazo o vínculo del individuo con la administración de la antigua Ciudad Estado, se entrelazó con la también antigua noción de pertenencia identitaria a un pueblo (nacionalidad)<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Esta nueva fusión y creación del imaginario político, como hemos mencionado, fue producto de un complejo proceso que tuvo como hito histórico inicial los tratados de Paz Westfalia de 1648 con la conformación de “las clásicas naciones – Estado del norte y del Oeste de Europa”, y continuó con la conformación de las naciones tardías a lo largo del siglo XVIII y XIX (Habermas, 1999: 81). El modelo de estado en cuestión, sustentaba su legitimidad en dos elementos: la homogeneidad cultural del pueblo (asegurado por la fusión entre los principios de ciudadanía y nacionalidad) y la voluntad soberana del mismo.

<sup>3</sup> Guillermo Cabanellas en su “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual” define a la ciudadanía en su dimensión política como el “vínculo [...] que une a un individuo con el Estado; ya por nacimiento, ya por voluntad o residencia prolongada.//Conjunto de derechos y obligaciones de carácter político” (Cabanellas, 1998: 153). Debemos aclarar que cada Estado

La idea de nación apunta al supuesto de que el demos de los ciudadanos tiene que estar enraizado en el ethos de los miembros de un pueblo (francés, alemán, español, etc.) para poder estabilizarse como asociación política de miembros libres e iguales de una comunidad jurídica (Jürgen Habermas, 1999: 110).

Así el principio de una supuesta homogeneidad cultural, de pertenencia a una cultura determinada (francesa, inglesa, española, alemana, etc.), fue el vértice que apuntaló la construcción de las soberanías territoriales, diferenciado a un Estado Nación de otro, a través de la pertenencia a una tradición o acervo histórico; pero este principio también determinó los límites del principio de igualdad hacia el interior de los nuevos Estados – Nación, diferenciado a los ciudadanos de la cultura mayoritaria, de los individuos que pertenecían a pueblos o culturas sin Estado, que existían en el interior de los nacientes Estados – Nación.

Es decir, lo que actualmente se denomina como “multiculturalidad”, la existencia de diversas culturas y formas de vida al interior de una formación territorial, es una situación que ha sido constante en historia de la humanidad, y en la época de la formación de las naciones europeas siempre lo fue, lo paródico es que a pesar de esta realidad, la institución política que tuvo viabilidad histórica ese momento, el Estado Nación, se originó a partir de una lógica monocultural, que determinaba o subordinaba el principio de la igualdad social al de pertenencia a una cultura dominante. Así los diversos grupos, pueblos y naciones que no habían alcanzado este rango de Estado – Nación, fueron subordinados, su voz silenciada y su proceso de inclusión supeditado a la asimilación en la cultura dominante.

Los estados nacionales surgen la mayor parte de las veces a costa de “subpueblos” oprimidos o marginados. La formación de Estados nacionales bajo el signo etnonacional siempre estuvo acompañada de sanguinarios rituales de limpieza y siempre ha sometido a nuevas minorías a nuevas represiones. En Europa de finales del XIX y del siglo XX ha dejado las huellas crueles de la emigración y la expulsión, del desplazamiento forzado,

---

utiliza un sistema diferente de pertenencia cultural; por ejemplo, en los ordenamientos jurídicos alemán y español se utiliza como criterio preferencial para acceder a la ciudadanía el *ius sanguinis* (descendencia), mientras en los Estados Unidos se utiliza el *ius solis* (lugar de nacimiento).

de la privación de los derechos y el exterminio físico – hasta llegar al genocidio- (Jürgen Habermas, 1999: 121).

Esta dinámica de asimilación, exclusión y eliminación es producto de la tensión inmanente en los conceptos modernos de Estado Nación y ciudadanía, entre los principios de igualdad y de homogeneidad cultural; pues como hemos mencionado, las florecientes naciones de la época ilustrada europea se levantaron sobre espacios multiculturales, a través de un proceso de homogeneización cultural; sojuzgando y entorpeciendo desde este momento, el desarrollo y forma de vida de diversos pueblos y grupos humanos. En este sentido, la igualdad entre los ciudadanos que propugnaban los pensadores ilustrados de las jóvenes naciones occidentales, se construyó a costa de la subordinación cultural de “los otros”<sup>4</sup>.

Esta subordinación también fue posible por la incorporación en el pensamiento político de Occidente de una visión lineal de la evolución social, a través de la cual se consolidó la creencia de que el Estado – Nación, y su mecanismo de cohesión interna, la ciudadanía, constituyan instituciones correspondientes al estadio de evolución más alto al que la humanidad había llegado hasta aquel entonces.

Will Kymlicka en su libro “*Ciudadanía Multicultural*”, realiza un análisis detallado de cómo esta perspectiva evolutiva, que en realidad se fundamentaba en prejuicios culturales, determinó el que pensadores liberales y socialistas compartieran lo que yo he denominado como una lógica monocultural de los procesos políticos y sociales<sup>5</sup>. Así la

<sup>4</sup> Al respecto Will Kymlicka explica: “*El pensamiento decimonónico solía distinguir las “grandes naciones” – como Francia, Italia, Polonia, Alemania, Hungría, España, Inglaterra y Rusia- de las “nacionalidades” más pequeñas, como los checos, eslovacos, croatas, vascos, galeses, escoceses, servios, búlgaros, rumanos, eslovenos. Se consideraba que las grandes naciones eran civilizadas y que impulsaban el desarrollo histórico. Las nacionalidades más pequeñas eran primitivas, inmóviles e incapaces de todo desarrollo cultural y social.* (Kymlicka, 1996: 81).

<sup>5</sup> Kymlicka explica: “*En palabras de Engels, “por el mismo derecho por el cual Francia tomó Lorena y Alsacia –y por el que más pronto o más tarde tomará Bélgica- Alemania tomará Schleswig; es el derecho de la civilización contra la barbarie, del progreso contra la estabilidad...[Este es] el derecho a la evolución histórica”...Marx y Engels no eran los únicos que sostienen este parecer. Recordemos que Mill afirmaba que para los vascos era preferible asimilarse a los franceses que “languidecer ensimismados, inhóspitos vestigios de épocas pasadas, girando alrededor de su propia órbita mental” [Mill, 1972:363,364]* (Citado en Kimlicka, 1996:103).

de la privación de los derechos y el exterminio físico – hasta llegar al genocidio- (Jürgen Habermas, 1999: 121).

Esta dinámica de asimilación, exclusión y eliminación es producto de la tensión inmanente en los conceptos modernos de Estado Nación y ciudadanía, entre los principios de igualdad y de homogeneidad cultural; pues como hemos mencionado, las florecientes naciones de la época ilustrada europea se levantaron sobre espacios multiculturales, a través de un proceso de homogeneización cultural; sojuzgando y entorpeciendo desde este momento, el desarrollo y forma de vida de diversos pueblos y grupos humanos. En este sentido, la igualdad entre los ciudadanos que propugnaban los pensadores ilustrados de las jóvenes naciones occidentales, se construyó a costa de la subordinación cultural de “los otros”<sup>4</sup>.

Esta subordinación también fue posible por la incorporación en el pensamiento político de Occidente de una visión lineal de la evolución social, a través de la cual se consolidó la creencia de que el Estado – Nación, y su mecanismo de cohesión interna, la ciudadanía, constituyan instituciones correspondientes al estadio de evolución más alto al que la humanidad había llegado hasta aquel entonces.

Will Kymlicka en su libro “*Ciudadanía Multicultural*”, realiza un análisis detallado de cómo esta perspectiva evolutiva, que en realidad se fundamentaba en prejuicios culturales, determinó el que pensadores liberales y socialistas compartieran lo que yo he denominado como una lógica monocultural de los procesos políticos y sociales<sup>5</sup>. Así la

<sup>4</sup> Al respecto Will Kymlicka explica: “*El pensamiento decimonónico solía distinguir las “grandes naciones” – como Francia, Italia, Polonia, Alemania, Hungría, España, Inglaterra y Rusia- de las “nacionalidades” más pequeñas, como los checos, eslovacos, croatas, vascos, galeses, escoceses, servios, búlgaros, rumanos, eslovenos. Se consideraba que las grandes naciones eran civilizadas y que impulsaban el desarrollo histórico. Las nacionalidades más pequeñas eran primitivas, inmóviles e incapaces de todo desarrollo cultural y social.* (Kymlicka, 1996: 81).

<sup>5</sup> Kymlicka explica: “*En palabras de Engels, “por el mismo derecho por el cual Francia tomó Lorena y Alsacia –y por el que más pronto o más tarde tomará Bélgica- Alemania tomará Schleswig: es el derecho de la civilización contra la barbarie, del progreso contra la estabilidad...[Este es] el derecho a la evolución histórica”...Marx y Engels no eran los únicos que sostenían este parecer. Recordemos que Mill afirmaba que para los vascos era preferible asimilarse a los franceses que “languidecer ensimismados, inhóspitos vestigios de épocas pasadas, girando alrededor de su propia órbita mental” [Mill, 1972:363,364]* (Citado en Kimlicka, 1996:103).

homogeneidad cultural se convirtió en principio indispensable para la construcción, ya sea de la sociedad liberal, en la que priman valores de tipo individualista, o la sociedad sin clases, en la que priman valores colectivos. Por lo tanto, la tensión entre el universalismo promulgado por el principio de la igualdad de derechos, y la diferencia cultural potenciada por el principio de homogeneidad cultural, es parte constituyente de pensamiento político de Occidente, llámese de tipo colectivista o de tipo individualista.<sup>6</sup>

### **Génesis de la ciudadanía: mecanismo de construcción del estatus y la diferencia**

Desde sus orígenes el estatuto de ciudadanía moderna se expande de forma gradual al interior de las sociedades del Estado – Nación, no solo permitiendo el acceso a nuevos derechos a los ciudadanos a través del principio de igualdad, sino también marcando las diferencias entre los estratos sociales, y delimitando las diferencias culturales internas y externas.

T.H. Marshall en su estudio clásico “*Ciudadanía y clase social*” (1992), definió a la ciudadanía de la siguiente manera:

---

<sup>6</sup> Así por ejemplo Kymlicka muestra la coincidencia entre pensadores liberales y socialistas en cuanto la necesidad de un principio de homogeneidad cultural para la constitución de un Estado-Nación. Por ejemplo cita al liberal John Stuart Mill: *Entre gentes que no tienen afinidad alguna, especialmente si leen y habla lenguas distintas, la unanimidad necesaria para el funcionamiento de instituciones representativas no puede existir...En general, una de las condiciones necesarias de la instituciones libres es que las fronteras de los gobiernos coincidan esencialmente con las de las nacionalidades*” [Mill, 1972:230-232] (Citado por Kymlicka, 1996:80). Por otro lado Kymlicka explica que de igual manera pensadores socialistas como David Miller creían que: *la justicia igualitaria sólo es posible si los ciudadanos están vinculados uno a otros por “lazos comunes”, por un fuerte sentido de “pertenencia común” e “identidad común” que “debe existir a nivel nacional”. Puesto que “las subculturas amenazan con socavar el aglutinador sentimiento de identidad”, el Estado debe promover “una identidad común como ciudadanos que trascienda las identidades separadas [de las gentes] como miembros de etnias y otros grupos sectoriales...* [Miller, 1989:237,279,284,288] (Citado por Kymlicka, 1996:107).

La ciudadanía es aquel estatus<sup>7</sup> que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica. Aunque no existe un principio universal que determine cuales son los derechos y obligaciones, las sociedades donde la ciudadanía es una institución en desarrollo crean la imagen de una ciudadanía ideal que sirve para calcular el éxito y es objeto de aspiraciones. Las conquistas que se producen en la dirección así trazada proporcionan una medida más acabada de la igualdad, un enriquecimiento del contenido de ese estatus y un aumento del número de los que disfrutan de él (T.H. Marshall,1992:37).<sup>8</sup>

El citado sociólogo, con fines didácticos define tres fases de evolución del estatuto: la primera, durante el siglo XVIII, cuando se asientan y consolidan los derechos civiles, la segunda, que cubre el siglo XIX, cuando se desarrollan los derechos políticos como una continuación y profundización de los anteriores, y durante el siglo XX, cuando se desarrollan los derechos sociales (Marshall, 1992:36). A lo largo de su escrito aclara que esta división no es rígida, pues la expansión del estatuto de la ciudadanía es gradual y evolutiva, se puede graficar como una especie de edificio o estructura cuyos cimientos constituyen los derechos civiles.

Hay que tomar en cuenta que Marshall describe este proceso hasta el año de 1949, año en que presentó sus teorías sobre “la ciudadanía y la clase social” en la Universidad de Cambridge (Boottmore,1993:85), razón por la que no tuvo oportunidad de analizar los cambios posteriores surgidos con el desarrollo del Estado del Bienestar, y su ulterior crisis a partir de la década de los años 70; tampoco pudo analizar la actual contradicción existente entre la universalidad de la “Declaración Universal de Derechos Humanos” y el imperio de la normatividad nacional, y la situación de exclusión social de las actuales poblaciones de inmigrantes en las grandes ciudades de los países industrializados. Debo subrayar, que si bien su análisis se fundamenta en el estudio de los derechos de

---

<sup>7</sup> Para T.H. Marshall el estatus es sinónimo de condición de igualdad, asegurada por un conjunto de derechos civiles, políticos y sociales que se reparten de forma simétrica entre los miembros de una sociedad; por lo tanto, no debemos confundir este estatus, con el que comúnmente se define como la posición (superior o inferior) de un individuo o grupo en la estructura de clases sociales. Es decir, para Marshall estatus quiere decir, mecanismo igualador, que funciona como un principio opuesto al de la lógica de mercado que produce desigualdad entre diversos individuos y grupos sociales (Marshall, 1992:74).

<sup>8</sup> El texto original de Marshall que analizamos en el presente estudio fue publicado en versión inglesa , los años de 1950 y 1965 y se titula “*Class, Citizenship and Social Development*”.

ciudadanía en la sociedad inglesa, la periodización general que propone es aplicable, a manera de marco general, al estudio del desarrollo de la ciudadanía en Occidente y ha sido citada y utilizada por múltiples autores en el campo de la Ciencias Políticas.

Marshall describe el ascenso y evolución del estatuto de la ciudadanía como un juego de equilibrio entre en dos principios, uno igualador y otro generador de jerarquías sociales, que refleja a la vez un equilibrio entre la políticas sociales y el mercado, estado y sociedad. Al autor en cuestión le interesaba el efecto igualador que podría tener el desarrollo de la ciudadanía sobre el sistema de clases sociales (T.H. Marshall,1992:37).

En relación a la primera fase de evolución de la ciudadanía, la de los derechos civiles, conformados por los derechos de libertad de la persona, expresión, pensamiento, religión, propiedad privada, contratación y justicia, Marshall aclara que fue fundamental la labor de los tribunales de justicia en la consolidación de los mismos.

...Este logro del siglo XVIII, fue en gran medida tarea de los tribunales, tanto en su práctica diaria como en una serie de casos famosos, en algunos de los cuales se enarbolaron contra el parlamento en defensa de la libertad individual (1992:26).<sup>9</sup>

Los tribunales a través de sus dictámenes consolidaron las libertades individuales como por ejemplo la de la de “*practicar el oficio que se ha elegido en el lugar que se ha elegido*” (1992:26); para lo cual fue estratégica la lucha en contra de los monopolios heredados del antiguo sistema corporativo medieval

La antigua creencia en que los monopolios locales y de grupo eran de interés público, dado que el comercio y la economía no pueden mantenerse o prosperar sin orden ni concierto..., se sustituyó por otra nueva: que las restricciones eran una ofensa de la libertad del individuo y una amenaza para la prosperidad de la nación (1992:26).

---

<sup>9</sup> Marshall aclara que si bien la institución de la ciudadanía ya existió como mecanismo o principio igualador en las ciudades medievales de Europa; en su estudio le interesa específicamente la historia de la institución de la ciudadanía en el contexto del desarrollo del Estado-Nación (1992:24).

Marshall analiza situaciones análogas de defensa de los derechos civiles en los campos de la libertad de pensamiento, religión, contratación, y aclara que si bien estos logros se consolidaron el siglo XVIII, estos derechos seguirían evolucionando a lo largo del siglo XIX y XX con la institucionalización del derecho de Habeas Corpus, la abolición de la censura de prensa, y el desarrollo del sistema de defensa judicial público.

El sociólogo inglés explica que el segundo piso de la ciudadanía conformado por los derechos políticos, se consolida en el siglo XIX, a través de una gradual extensión del derecho al voto, que en principio estuvo reservado a los detentadores de la propiedad y luego se extendió a inquilinos y arrendatarios que podían probar poseer un mínimo renta. Es decir, la vía de acceso al derecho al voto era el éxito económico.

Ningún ciudadano en su sano juicio y respetuoso de la ley quedaba excluido del voto en razón de su estatus personal; era libre de ganar dinero, de ahorrarlo, de adquirir propiedades o alquilar una casa, así como de disfrutar todo derecho político vinculado a esos logros económicos (1992:26).

Según Marshall, al final de la segunda década del siglo XX, este proceso de expansión de los derechos políticos alcanzó su cima cuando el derecho al voto se extendió a “todos los hombres” en razón, no de su estatus económico, sino personal. Sin embargo, no sería hasta mediados del siglo XX, cuando se abolió el voto plural<sup>10</sup>, el momento en que se consolida la universalización de derechos políticos (1992:31).

El tercer piso del edificio de la ciudadanía descrito por el sociólogo inglés, se conforma de los derechos sociales. El citado autor indica que en su estructura fue fundamental el desarrollo de los derechos educativos, en especial el primer impulso de la educación pública elemental a finales del siglo XIX (1992:35).

---

<sup>10</sup> Marshall en este caso se refiere a la abolición en Inglaterra del voto plural. Además, en relación a este derecho debo señalar que si bien Marshall hace una ligera mención sobre el hecho de que las mujeres inglesas no lo alcanzaron hasta 1918, es una constante en su estudio el vacío de una explicación que permita comprender los mecanismos de exclusión de género que han impedido que la mujer se integre en condición de igualdad al proceso de construcción del edificio de la ciudadanía que el describe.

A medida que avanzaba el siglo XX crecía la conciencia de que la política democrática necesitaba un electorado educado, y la manufactura científica precisaba de trabajadores y técnicos formados. La obligación de mejorarse y civilizarse es pues, un deber social, no solo personal, porque la salud depende del grado de civilización de sus miembros, y una comunidad que subraya esa obligación ha empezado a comprender que su cultura es una unidad orgánica y su civilización una herencia nacional (1992:35).

Como podemos observar Marshall, interpretaba la educación como un derecho y deber social, que funcionaba como mecanismo cohesionador, transmisor de una cultura nacional, que era sinónimo de una forma de vida o estatus que él lo calificaba como “civilizado”. Durante el siglo XX, con la extensión de la educación gratuita al nivel secundario y superior, la educación además de mecanismo identitario de la nación se constituyó en una maquinaria de construcción de los estratos sociales, a través de un complejo sistema de selección de estudiantes, cuyo resultado final fue la formación de diversos tipos de profesionales calificados para los diversos niveles de mercado ocupacional.

La clasificación continúa con la distribución en tres tipos de escuela secundaria; las oportunidades se hacen más desiguales y la probabilidad de seguir educándose se limita a unos cuantos elegidos, pero no la conseguirán todos, sino sólo aquellos que pasen otras pruebas. Al final, la confusa mezcla de semillas que se depositaron al principio en la máquina sale en paquetes definitivamente etiquetados, y listos para ser distribuidos en los jardines adecuados (Marshall, 1992:35).

Según el autor citado, el proceso de igualación, de creación de una forma de vida civilizada, a través de la construcción de derechos sociales, evolucionó desde una forma de subsidio basada en un impuesto de tipo progresivo, que se imponían según una escala en razón de diversos grados de los ingresos (renta) de cada individuo, hasta la provisión universal de servicios al máximo de capas sociales: a través de la seguridad social que incluía: pensiones de jubilación, sanidad, educación, vivienda, etc. Este proceso según Marshall no tiene una finalidad cuantitativa, de igualar las rentas o ingresos entre los individuos de las diferentes clases sociales, sino una finalidad cualitativa, el expandir en la sociedad unas condiciones comunes de vida, que conforman lo que él denomina como “vida civilizada” (1992:59); este es el efecto igualador de la ciudadanía, que sin

embargo, va a la par de una estratificación compleja de la sociedad que se realiza a través del sistema de educación.

El derecho del ciudadano en este proceso de selección es un derecho a la igualdad de oportunidades, con el objeto de eliminar los privilegios de la herencia. Se trata de un derecho a desarrollar las diferencias; es un derecho igual a ser reconocido como desiguales (Marshall,1992:67).

La negociación colectiva<sup>11</sup> fue otro los logros en el campo de los derechos sociales, durante las primeras décadas del siglo XX, como producto de la acción de un nuevo actor colectivo que tuvo un papel protagónico, el sindicalismo; así en términos de Marshall se instituye una “*ciudadanía industrial secundaria*”, por medio de la cual los sindicatos no solo podían negociar “en el auténtico sentido del término, sino también consolidar los derechos civiles...como una operación normal y pacífica del mercado”. La emergencia del sindicalismo también implicó un cambio en el rol del Estado, que comenzó a cumplir una función mediadora en las disputas industriales (Marshall,1992:69-70).

En otras épocas, el sindicalismo tuvo que hacer valer los derechos sociales desde fuera del sistema donde residía el poder, pero hoy los defiende desde dentro, en colaboración con el gobierno, hasta el punto que en las cuestiones importantes la cruda negociación económica se convierte en algo más parecido a un análisis político conjunto (T.H. Marshall,1992:70).

Tom Bottmore en su ensayo “*Ciudadanía y clase social cuarenta años después*”(1992), redondea y completa el análisis que Marshall había publicado en 1950, tomando en cuenta los cambios sociales producidos en Europa. Así la primera crítica complementaria esta dirigida a aclarar que no solo es importante estudiar el efecto igualador de la ciudadanía sobre el sistema de clases sociales, basado en un juego de principios opuestos, entre ciudadanía y clase social, estatuto social y mercado, sino, también tener en claro que el proceso de extensión de los derechos civiles, políticos y sociales ha sido producto de una lucha clases.

---

<sup>11</sup> Marshall no analiza la aparición y consolidación del derecho de huelga, que creo es fundamental, como una extensión del derecho civil a asociarse.

Pero el influjo de la clase en la ciudadanía es inconfundible, fueron los burgueses quienes, oponiéndose a la aristocracia feudal, conquistaron los derechos civiles, y hasta cierto punto los políticos, primero en las ciudades medievales, y luego, a escala nacional, en las primeras fases de desarrollo del capitalismo industrial. La lucha decimonónica por extender los derechos políticos corrió a cargo de los movimientos obreros...Las luchas se prolongaron durante el siglo XX, incluyendo ya los derechos sociales (Tom Bottomore, 1992:111-112).

Bottomore en este ensayo complementario, escrito 40 años después del de Marshall, explica que la Inglaterra de los años 80, había seguido los pasos de los Estados Unidos al desarmar las instituciones del Estado del Bienestar, volviendo a esquemas políticos del liberalismo decimonónico, razón por la cual se habían incrementado de forma alarmante los índices de pobreza y marginalidad en su sociedad en el contexto de una recesión económica mundial, escenario totalmente diferente al de crecimiento económico de los años 40 y 50. Sin embargo, a pesar de este análisis, planteaba expectativas positivas, pues consideraba que el proceso de integración de Inglaterra en la entonces Comunidad Europea (CE), invertiría esta involución (1992:107-109)<sup>12</sup>.

Lo cierto es que el proceso ha ido en línea contraria a lo que Bottomore había visualizado, pues el desarme de las instituciones del Estado de Bienestar a través de privatizaciones estratégicas, es una tendencia que está en expansión hacia los otros países de la actual Unión Europea, y que a inicios del siglo XXI, en la llamada época de la Globalización va acompañada de una intensa precarización de las relaciones laborales y la deslocalización de importantes empresas, que se trasladan a otros continentes, como parte de un proceso de transnacionalización del capital.

Sin embargo, Bottomore alcanzó describir tendencias importantes como los cambios en la composición de clases sociales que han neutralizado y aletargado las acciones

---

<sup>12</sup> El discípulo de Marshall explicaba: *la “nueva política económica” practicada durante toda una década, desde finales de los ochenta, ha dejado la economía británica en condiciones aún más lamentables, de forma tal que el Estado de bienestar se enfrenta ahora un porvenir muy inseguro, en claro contraste con la mayoría de países de la Europa Occidental, entre ellos los restantes miembros de la Comunidad Europea, que han resistido mejor la recesión económica -gracias, en parte, a la eficacia de la planificación-, han sabido conservar una economía “mixta”, de propiedad pública y privada (en algunos casos, ampliando incluso la primera), y, en determinados casos han podido extender los servicios sociales* (Bottomore, 1992:107-109).

políticas de extensión de los derechos sociales en Europa, como por ejemplo, la ampliación de la clase media, y la paralela desarticulación de las alianzas entre los movimiento sindicales y los partidos socialistas, sobre las que se habían construido los programas de desarrollo de las políticas de bienestar. Dichos cambios se debían en términos de Bootmore a transformaciones en la estructura social, provocadas por el propio Estado de Bienestar.

No obstante, la expansión de la clase media en su conjunto, unida al crecimiento económico y la extensión de los servicios sociales, ha producido cambios muy significativos en los comportamientos políticos y sociales...Durante los años setenta y ochenta , en algunos países, aunque muy especialmente en Gran Bretaña, una parte de los obreros más cualificados y mejor retribuidos cambiaron su alianza con los partidos socialdemócratas por otra con los partidos liberales o conservadores (1992:115-116)..

Esta tendencia no se ha circunscrito a Gran Bretaña, pues en el resto de países europeos, las élites sindicales han realizado alianzas similares. Otra tendencia que pudo captar Bootmore fue cómo se habían borrado los límites y las distancias programáticas entre los programas políticos de los partidos de izquierda y derecha. El mencionado sociólogo explicaba que para los principales movimientos sindicales y partidos socialistas, el objetivo de su acción política en los tiempos actuales ya no es producir una transformación radical de todo el circuito productivo a través de la implementación de políticas societales, pues la discusión entre partidos socialistas y liberales gira y se circscribe a los montos mayores o menores a invertirse en el gasto social (1992:94).<sup>13</sup> Adicionalmente Bootmore analizó la emergencia de los movimientos ecologistas, y como consecuencia de sus acciones, la inclusión de los derechos ambientales en el edificio de la ciudadanía. Otro proceso que incluyó en su análisis fue la desestructuración de los Estados Socialistas de Europa Oriental, con el consecuente

---

<sup>13</sup> Bootmore para explicar este proceso de dilución de límites entre programas políticos de izquierda y derecha, además del cambio en la composición de clases sociales que influenció en la conformación de nuevas alianzas sociales, hace referencia al contexto histórico: *Durante las décadas pasadas, los partidos socialistas han abandonado en gran medida su compromiso histórico con la planificación y la propiedad pública, en parte como reacción a la experiencia de las sociedades del socialismo estatista y en parte influidos por las nuevas doctrinas que ensalzan las virtudes de la empresa privada y el mercado libre, y condenan la ineeficacia de las empresas públicas y la irracionalidad de la planificación* (Bootmore,1992:132).

desmantelamiento del conjunto de derechos sociales que se habían desarrollado en los mismos (sanidad, educación gratuita, seguridad social, vivienda barata), y el impulso fuerte en éstos mismos países de movimientos sociales en pro la construcción de derechos civiles e individuales que habían sido fuertemente reprimidos por los regímenes políticos del llamado “socialismo real” (1992:97).

Sin embargo, después de este recuento, dejó al final las dos críticas fundamentales que Bottmore hizo a Marshall, la primera, el no haber profundizado en el conocimiento de la construcción de las diferencias de género en el desarrollo de la ciudadanía, tomando en cuenta que la mujer es la actora social que dentro de los grupos sociales del Estado Nación ha sido excluida sistemáticamente, e incluida de manera tardía en el edificio de la ciudadanía. Hay que recordar que la mujer no accede a los derechos políticos en muchos países de Europa Occidental hasta fines de la primera mitad del siglo XX. Tan sólo las presiones y movilizaciones de los movimientos feministas pudieron terminar con esta exclusión política (Tom Bottomore,1992:115-116). La otra crítica fundamental es que Marshall no tomó en cuenta el fenómeno de la pluriculturalidad, cuyas dos fuentes principales fueron los flujos de inmigrantes trabajadores hacia Europa Occidental al final de la segunda guerra mundial y la emergencia de nuevos nacionalismos hacia su interior (Irlanda del Norte, el País Vasco) (Tom Bottomore,1992:105-106).

En mi opinión a través del esquema de Marshall no se puede explicar a la ciudadanía como mecanismo de exclusión cultural, tanto en la dimensión de género, como en la de la pluriculturalidad, debido a que la visión del desarrollo de la ciudadanía que aplicó era androcéntrica y etnocéntrica.

En este punto, es necesario subrayar que la discriminación de género se conforma por un conjunto de estrategias simbólicas y sociales que atraviesan todos los campos sociales, incluidos los de las minorías culturales (nacionales y de inmigrantes), está es su principal característica: la transversalidad. Como muy bien lo aclara Bottomore, no han sido suficientes las reformas y extensiones de derechos civiles, políticos y sociales para generar una inclusión completa de la mujer en la sociedad Occidental, ya que todavía continúan vigentes ciertos mecanismos de exclusión, insertos en la tradición

cultural (Tom Bottomore, 1992:104)<sup>14</sup>. En definitiva, Marshall, nunca tomó en cuenta en su análisis la categoría de la cultura como un campo simbólico de reproducción social del poder, y en este caso específico, como campo de reproducción de las asimetrías en las relaciones de género, en razón de su perspectiva androcéntrica.

En cuanto al fenómeno de la pluriculturalidad, al igual que en el tema del género, Marshall no tomó en cuenta el factor cultural, su modelo explicativo respondía al del Estado-Nación supuestamente homogéneo, en este caso el de Inglaterra; razón por la cual su concepto de ciudadanía contenía la fusión conceptual clásica del Estado Liberal que hemos analizado en el capítulo anterior entre el sentido de pertenencia a una cultura (nacionalidad), y el vínculo político del individuo con el Estado (ciudadanía). En este sentido, la visión monocultural y etnocéntrica imperante en su definición de ciudadanía, no le permitió abordar las problemáticas de los pueblos o naciones minoritarias y los grupos de inmigrantes<sup>15</sup>.

Tenemos que complementar este análisis remarcando tres fenómenos que ni Marshall y Bottomore, tuvieron la oportunidad de analizar: primero, la intensificación de nuevos flujos migratorios en la actual época de la globalización hacia las metrópolis de los países industrializados, desde diversas zonas del planeta (China, la India, Pakistán, el Norte de África, y América Latina); segundo, los flujos de información a nivel global debido a la expansión de grandes cadenas de comunicación, tendencia que va paralela y en relación al asombroso desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC); todos estos hechos han evidenciado, visibilizado y potenciado el

---

<sup>14</sup> Esta la razón por la que los movimientos feministas en su agenda política incluyen como objetivo no sólo el cambio de los estatutos jurídicos y políticos en miras a lograr la inclusión social de la mujer, sino también luchan por cambios en las dinámicas culturales, dominadas por estereotipos que marcan la marginación simbólica de las mujeres .

<sup>15</sup> Es un hecho histórico que debido a relaciones culturales asimétricas (de subordinación) las culturas minoritarias en la mayoría de países de Europa y en gran parte del mundo, no pudieron, durante largos períodos de su historia, desarrollarse en igualdad de condiciones con las naciones dominantes o mayoritarias; situación que determinó en muchas ocasiones, la negación de derechos civiles, políticos y sociales de muchos de sus miembros. Debemos aclarar que ha sido una estrategia muy común y generalizada en Occidente el que los Estados – Nación reprimieran el desarrollo de las culturas minoritarias a través medidas que impedían el ejercicio de sus derechos lingüísticos; hecho que a su vez determinó la imposibilidad de desarrollar sus derechos educativos, vitales para la inclusión social. Sólo con el reconocimiento de poderes autonómicos y de autogobierno se ha logrado detener este proceso de exclusión.

pluralismo cultural como condición constante de la sociedad humana. El tercer fenómeno es la lucha social de diversos movimientos sociales (de inmigrantes, de naciones sin Estado, de género, de generación, ecologistas, de defensa de los derechos humanos) por lograr la cristalización del derecho a la comunicación y cultura como requisito si ne qua non para inclusión social en todo el complejo de derechos civiles, políticos y sociales, que forman parte de la escalera o edificio de la ciudadanía (Marcelo Bonilla y Gilles Cliche, 2001: 603 –608), tema al que volvemos en la conclusión del presente trabajo.

En cuanto a la pluriculturalidad que se origina en el actual proceso de los flujos migratorios, Marshall y Boottmore tampoco alcanzaron a contemplar el actual fenómeno de reconstrucción de los mecanismos de exclusión del Estado – Nación, mediado por acuerdos en el marco de la actual Unión Europea, a través de los cuales se han establecido normas migratorias que criminalizan a los inmigrantes, a través de creación de dos categorías, la de los inmigrantes regulares e irregulares, o sin documentación. Este proceso ha sido paralelo al desarrollo de normas y un sistema de carácter punitivo, de castigo especializado, que se ejecuta a través del encierro de los denominados “sin papeles” en centros de internamiento y su posterior expulsión, mecanismos que forman parte de un sistema jurídico y político que por el momento, niega la posibilidad de una apropiada inclusión de los inmigrantes en el nuevo edificio de la ciudadanía europea.<sup>16</sup>

Finalmente debo recalcar el papel de gran importancia del movimiento social y político que a partir de 1948 intenta impulsar y generalizar un sistema y una cultura de los “Derechos Humanos” que si bien Boottmore lo menciona en su estudio, no lo profundiza. Debo recordar, que La “Declaración Universal de Derechos Humanos”, fue la consecuencia y respuesta clara antes los grandes atropellos y crímenes contra la humanidad que en nombre del Estado y la Nación se cometieron en Europa, y que dieron como resultado dos guerras mundiales caracterizadas por grandes

---

<sup>16</sup> Como producto de las nuevas políticas exteriores generadas a partir de la conformación de la Unión Europea, a partir de 1985 se ha desarrollado un régimen de extranjería en España que obstaculiza seriamente el acceso del extranjero extracomunitario a derechos ciudadanos.

desplazamientos forzados, genocidios, la negación de los derechos de quienes eran considerados inmigrantes o extranjeros. Sin embargo, esta declaración durante mucho tiempo solo ha tenido efectos de tipo moral, pues ha chocado con la estructura y orden del Estado-Nación. Mientras en la Declaración se propone una extensión universal de derechos civiles, políticos y sociales; la lógica del Estado-Nación únicamente reconoce la universalidad de tales derechos a su interior, en relación a un principio de pertenencia mono-cultural.

### **La reforma de la estructura del Estado y la inclusión del otro**

El actual contexto histórico político europeo, caracterizado por una intensificación de la realidad pluricultural debido a procesos de intenso flujo migratorio, la visualización de minorías nacionales y la emergencia de la Unión Europea como una entidad supra – estatal impele, a los movimientos sociales y a los pensadores políticos, a plantear alternativas y reformas a la estructura y conceptos relativos a la sociedad política, en base al análisis detenido de toda una experiencia histórica de los pueblos europeos en cuanto a las consecuencias funestas del endiosamiento de los mecanismos exclusión nacional y ciudadana .

Los pueblos europeos, a saber, han aprendido en las catástrofes de dos guerras mundiales que tienen que superar aquellas mentalidades en las que se enraízan los mecanismos nacionalistas de exclusión. ¿Por qué razón no debería crecer de ahí la conciencia de una pertenencia político-cultural común – aunque sea del amplio trasfondo de tradiciones compartidas que han alcanzado significación en la historia universal, así como sobre la base de un plexo de intereses y una densidad comunicativa surgida a lo largo de décadas de Comunidad Económica Europea-? (Jürgen Habermas, 1999: 133).

Así, pensadores como Habermas, reflexionan el contexto histórico de conformación de la Unión Europea como una oportunidad para repensar a la sociedad, y revisar la vigencia de los conceptos de Estado-Nación y ciudadanía. De la cita transcrita se deduce que el mencionado filósofo propone un nuevo sistema de cohesión social para la naciente Unión Europea. Este nuevo sistema de cohesión estaría formado por una nueva

cultura política, que remplazaría al antiguo sistema de pertenencia a una nación dominante. En mi opinión, la propuesta en cuestión es válida y constructiva, sería importante dejar en claro, como objetivo final, la necesidad de terminar con la fusión conceptual que ha originado los seculares fenómenos de exclusión social y ciudadana en Occidente y el mundo contemporáneo, y separar de forma radical las instituciones, nociones, de Estado y Nación.

Es decir, es necesario que el desarrollo de esa nueva cultura política, este impregnado de valores lo más universales posibles. Según Habermas este nuevo principio cohesionador estaría garantizado por un sistema o procedimiento democrático consensuado, que a su vez aseguraría la plena inclusión social.

...su quid consiste ciertamente en que el proceso democrático asume a la vez el papel de garantía en caso del fallo del sistema en aquello que hace referencia a la integración de una sociedad cada vez más diferenciada (Habermas, 1999: 133).

Entiendo por procedimiento democrático el conjunto de principios, normas de acción y comunicación que regulan la participación ciudadana, entendida como el vínculo del individuo, los grupos, pueblos y naciones con el Estado al cual están adscritos no en razón de pertenencia étnica o cultural, sino en razón de vivir, participar y deliberar en una sociedad<sup>17</sup>. Por lo tanto, de acuerdo a mi perspectiva, uno de los objetivos claves también sería deconstruir el actual concepto de ciudadanía, separándolo de el de nacionalidad, con el objetivo de dejar sin vigencia los diversos mecanismos de exclusión étnica que se han desarrollado a través de la aplicación preferente de los principios del ius sanguinis (vínculos a través de la sangre) o el ius solis (vínculos por el lugar de nacimiento), en el Estado – Nación occidental

<sup>17</sup> El concepto expuesto lo deduzco de la reflexión que hace Habermas sobre la necesidad de que la soberanía de la autoridad en nuevo tipo de organización política de carácter republicano debería asentarse sobre la base de un proceso deliberativo o comunicacional y no sobre el modelo liberal del contrato social, de acuerdo al cual se concibe al individuo como un átomo aislado: *La crítica justificada a esta variante del derecho natural pasa por alto, no obstante, la comprensión intersubjetivista de la soberanía popular como procedimiento con el que el republicanismo tiene, sin lugar a dudas, la mayor afinidad. Según esta interpretación en lugar del modelo, inspirado por el derecho privado, de contrato entre participantes en el mercado, tenemos la práctica de la deliberación de participantes en la comunicación que desean tomar decisiones racionalmente motivadas*(1999:117).

Según Habermas, este nuevo sistema podría énfasis en la realización de los derechos civiles, políticos y sociales, es decir en la soberanía interna, a través de un procedimiento democrático que permitiría una óptima inclusión social; en tanto que la soberanía externa pasaría a un segundo orden, al contrario de lo que sucede en el Estado - Nación actual en el que la delimitación de las fronteras externas, marcan el desarrollo de las políticas policiales y militares como actos de soberanía.

Si autodeterminación democrática quiere decir participación simétrica de ciudadanos libres e iguales en el proceso de decisión y de legislación, con la democracia el tipo y el ejercicio de la soberanía interna se modifican en primera línea... Si por el contrario autodeterminación democrática significa autoafirmación y autorrealización colectivas de miembros homogéneos o simpatizantes de una comunidad, el aspecto de la soberanía externa se desplaza hasta el primer plano (Habermas, 1999: 133).

Dentro de este nuevo modelo político, el ejercicio de la participación ciudadana, se establecería a través de redes de comunicación. Así la cohesión o integración social no tendría su fundamento en una identidad o “*sustrato de un pueblo europeo*”, sino en el debate y consenso ciudadano sobre la base de unos principios y procesos de una cultura política común; para lo cual sería necesario la constitución de una red comunicativa y espacio público en los que tengan protagonismo “*organizaciones no estatales, iniciativas y movimientos ciudadanos*”, y “*los partidos europeos*” (Habermas, 1999: 134-135).

Desde el otro lado del Atlántico, Will Kymlicka, politólogo canadiense elabora otra propuesta de reforma política a partir de la experiencia política y legislativa canadiense de armonizar derechos individuales de carácter universal con los derechos colectivos de la minorías nacionales (francesa e indígena) de este país norteamericano. Kymlicka cita un fragmento de un texto gubernamental de su país para explicar este equilibrio entre los dos diversos tipos de derechos.

En la experiencia canadiense, no ha bastado con proteger únicamente los derechos individuales. Aquí, la Constitución y las leyes ordinarias protegen también otros derechos, que se conceden a los individuos en su calidad de

miembros de determinadas comunidades. La acomodación de ambos tipos hace que nuestra Constitución sea única y refleja el valor canadiense de igualdad como forma de acomodar la diferencia. Que los derechos comunitarios coexistan con los derechos individuales es la verdadera esencia del Canadá (Gobierno de Canadá, 1991: 3).

De acuerdo a esta perspectiva, Kymlicka plantea la tesis de que la defensa de los derechos de la minorías nacionales o de inmigrantes no es contradictoria con los principios universales de libertad, igualdad y justicia, pues los nuevos derechos colectivos construidos en función de grupos específicos funcionan como mecanismos de inclusión cultural y social, y su efecto último es producir la igualdad social.

El autor explica cómo estos nuevos elementos normativos responden a una realidad que las corrientes hegemónicas del liberalismo no dieron valor alguno, la de la pluriculturalidad. En este sentido, Kymlicka recuerda que tanto en lo que respecta a las naciones europeas, como a las americanas, el orden político liberal se construyó sobre la existencia de realidades pluriculturales, tanto por la existencia de naciones y pueblos que habitan previamente sobre sus actuales dominios como por la realidad de los flujos migratorios, relevantes en los actuales momentos.(Kymlicka, 1999:77-109). En este contexto, el objetivo de los derechos construidos en función de grupos específicos es romper con la asimetría y desigualdad originada en la aplicación general de un derecho que no toma en cuenta condiciones de vida específicas (nacionalidades minoritarias e inmigrantes principalmente) (Kymlicka, 1999:77-109).

Existen muchos pensadores liberales que ven un peligro en la aplicación de estos derechos bajo el argumento de que son incompatibles con las libertades individuales, y de que algunos grupos pueden utilizarlos para restringir las libertades de sus integrantes; es decir, como mecanismos para el control del disenso interno. Al respecto, el autor canadiense aclara que es necesario diferenciar entre dos tipos de derechos en función de grupos específicos: los que constituyen protecciones externas, y los que constituyen protecciones internas. Las protecciones externas están dirigidas a solventar situaciones de desigualdad entre la cultura mayoritaria dominante y las culturas minoritarias, mientras las protecciones internas están dirigidas a dotar a las minorías de nuevas formas control interno. Kymlicka explica que la políticas liberales deberían poner

énfasis en la políticas externas que no entran en contradicción con los derechos individuales (Kymlicka, 1999:57-76). Estas protecciones externas según el citado autor pueden ser de tres tipos:

- Derechos especiales de representación para un grupo dentro de las instituciones políticas del conjunto de la sociedad que hacen menos probable que una minoría nacional o étnica sea ignorada en decisiones que afectan globalmente.
- Los derechos de autogobierno confieren poderes a unidades políticas más pequeñas, de manera que una minoría nacional no puede ser desestimada o sobre estimada por la mayoría en decisiones de particular importancia para su cultura.
- Los derechos poliétnicos protegen prácticas religiosas y culturales específicas que no podrían estar apoyadas mediante el mercado (por ejemplo, subvencionando programas que fomenten las lenguas y las artes de los grupos)...(Kymlicka, 1999:61)<sup>18</sup>.

Como podemos observar, mientras la propuesta de Kymlicka se asienta sobre una interpretación abierta del liberalismo, a partir de armonizar los principios universales de igualdad, justicia, libertad con los nuevos derechos colectivos en función de grupo, la propuesta de Habermas se asienta sobre una crítica de los elementos constitutivos del modelo de Estado Liberal hegemónico, la fusión de las entidades y conceptos de Nación y Estado, y la necesidad de elaborar nuevos mecanismos de cohesión social. Lo común de estas dos propuestas es que su objetivo es lograr una óptima inclusión del otro en el edificio de la ciudadanía. Sin embargo, tengo que precisar que la diferencia fundamental entre las dos propuestas radica en que en tanto Habermas plantea una transformación de carácter estructural y conceptual en la institución del Estado, Kymlicka plantea un camino de reformas creativas a partir de una profundización y reinterpretación los principios liberales. En todo caso, estas dos propuestas ofrecen una posibilidad de armonizar los órdenes jurídico-políticos del nuevo modelo estatal que plantean, con el

---

<sup>18</sup> Kymlicka especifica que dependiendo del tipo de minoría, se debe aplicar y desarrollar estos tres tipos de derechos. Por ejemplo, los de autogobierno sólo serían aplicables al caso de las minorías nacionales que ocupan un territorio determinado y no de pueblos que no ocupan territorios específicos o se encuentran disgregados; ya que por obvias razones, los derechos de autogobierno son aplicables a los grupos que han desarrollado ciertos sistemas de control y administración del territorio. Los derechos de autorepresentación y poliétnicos se pueden aplicar con flexibilidad a la generalidad de grupos minoritarios (1999:57-76).

de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que lastimosamente, aún habita en una dimensión teórica, con un mínimo nivel de aplicación a la realidad.

En la siguiente y última parte del presente capítulo intentaré reflexionar sobre las condiciones comunicacionales necesarias para implementar los cambios estructurales como los que propone Habermas para Europa, y las de carácter liberal propuestas por Kymlicka en base a la experiencia canadiense.

## Conclusión

...solo una salida deliberativa que construya un espacio público en que los derechos ciudadanos sean igualitarios para los distintos miembros de la comunidad política (es decir, donde la palabra de cada actor tenga el mismo valor y el otro sea considerado como igual), permitirá un intercambio libre, propositivo, en el que se dé un ejercicio pleno de la ciudadanía por parte de los distintos actores (PNUD; Informe de Desarrollo Humano - Bolivia, 2002:203).

Esta definición induce a pensar en la necesidad de construir una dimensión comunicacional en ese edificio descrito por Marshall de la “Ciudadanía”, que permita una profunda inclusión social de la minorías en el ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales. Esta dimensión es la condición y contexto, donde se pueden producir las reformas necesarias impulsadas por los movimientos sociales (feministas, de inmigrantes, minorías nacionales, jóvenes, etc.). En esa medida, el conseguir la concreción un derecho a comunicación y cultura debe constituir una de las prioridades de dichas organizaciones.

Como ya he remarcado a lo largo de la reflexión sobre la ciudadanía como mecanismo de exclusión e inclusión, la actual estructura del Estado-Nación imperante, lleva consigo codificada la fusión de dos tipos de procesos y conceptos, El Estado y la Nación, la Nacionalidad y la Ciudadanía. Esta codificación y fusión, que ha originado una lógica de tipo monocultural, no permite una apropiada integración de los grupos minoritarios de inmigrantes, cada vez más numerosos en las sociedades industrializadas; ni ha

permitido relaciones de carácter igualitario entre las diferentes culturas que han habitado los territorios de los Estados modernos.

En este sentido, el estudio que he presentado esta dirigido ha subrayar la dimensión que Marshall no había tomado en cuenta en su revisión del proceso de construcción de la ciudadanía en Occidente: la cultural y comunicacional. Por lo tanto, la ciudadanía no sólo constituye una estructura de tipo jurídico que contiene principios civiles, políticos y sociales, también constituye un mecanismo cultural, de cohesión social, que regula los procesos de exclusión e inclusión. Si los movimientos sociales quieren potenciar su poder inclusivo, como Habermas y Kymlica nos sugieren, es necesario reconstruir o reformar sus mecanismos culturales de exclusión, es decir su lógica de pertenencia monocultural.

Pero, además de estas reformas en la estructura política y su núcleo que constituye la ciudadanía, un objetivo estratégico debe ser el lograr consolidar la dimensión de un derecho y una cultura comunicacional que permita intercambios igualitarios y horizontales entre grupos e individuos. En este sentido, comparto con Carlos Camacho Azurduy la idea de que es necesario extender los derechos civiles de libertad de expresión y pensamiento, que se consolidaron en el siglo XVIII a través de la libertad de prensa, y se universalizaron a todos las personas través del artículo 19 de la Declaración de Derechos Humanos (Carlos Camacho,2004:5), para que también se incluyan en él los derechos culturales de grupos minoritarios.

En esta línea la definición derechos a la comunicación que propone Cees J. Hamelink (2002) citada por Camacho (2004:5) es pertinente en cuanto englobaría: 1) los derechos de información: libertad de pensamiento, conciencia, religión, opinión, de acceso a la información, y los medios públicos, 2) derechos culturales de los pueblos: a promover, preservar, participar de su vida cultural y de la diversidad cultural, a proteger su patrimonio y propiedad cultural – lingüística, a la educación y establecer sus propios medios de comunicación, 3) derechos de protección: a la intimidad y privacidad, frente a formas de comunicación discriminatorias en términos de color, raza, religión u origen social, a ser protegido frente a información distorsionada, derecho a la independencia profesional de los empleados de agencias y medios de comunicación; 4) Derechos

colectivos: el derecho de las comunidades de acceso a la comunicación pública, al desarrollo de infraestructuras comunicacionales, a la distribución igualitaria del conocimiento y habilidades, el derecho colectivo a reproducir y mantener su sistema de conocimientos ancestrales, a que estos sean protegidos de la apropiación por parte de las industrias del conocimiento. 5) Derechos de participación: en los procesos de comunicación pública, en la toma de decisiones relativas a los procesos de producción y distribución de la cultura y conocimiento, al desarrollo y aplicación de las nuevas tecnologías de información y comunicación.

Finalmente, dado por sentado la realidad y morfología pluricultural de la sociedad, creo que se presenta el imperativo para los movimientos sociales no sólo de impulsar las reformas jurídicas-estructurales esbozadas, sino principalmente, la construcción de una nueva cultura de participación ciudadana formada por un sistema de hábitus<sup>19</sup> que permitan una comunicación de tipo intercultural, caracterizada por intercambios y procesos participativos de tipo igualitario.

Las relaciones sociales son relaciones de poder, por ello en la comunicación también se manifiestan estas relaciones de poder. Los interlocutores no siempre están en un plano de igualdad. Tampoco siempre se trata de un desequilibrio amenazante, sino que actúa de manera implícita, por ejemplo, estableciéndose quien es el forastero en la interacción.

Por todo esto, a la hora de iniciar una comunicación intercultural deber realizarse dentro de la mayor igualdad que sea posible. Esto no significa ignorar la existencia de posiciones de poder distintas entre los interlocutores. Se trata de reconocerlas e intentar reequilibrarlas en lo posible (Miquel Rodrigo Alsina, 1999:81).<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Aplico la definición de hábitus elaborada por Pierre Bourdieu: "estructura de tendencias y principios que guían la creación de prácticas y representaciones de una colectividad" (Bourdieu, 1991: 92).

<sup>20</sup> Rodrigo Alsina citando a J. Ellull [1993:497-499], explica que para que se dé una situación de comunicación intercultural deberían darse las siguientes condiciones: 1) una situación de diferenciación entre grupos o pluriculturalidad (diversidad); 2) una comprensibilidad en los mensajes que se transmiten entre los grupos; 3) un reconocimiento recíproco entre los grupos, 4) una aceptación entre los grupos y 5) la no monopolización de los medios de comunicación (Miquel Rodrigo Alsina, 1999:80-81).

## CAPÍTULO II

### **Marco político-jurídico y gestión de la multiculturalidad en la España y la Cataluña de la era de la Globalización**

#### **Introducción**

En el presente capítulo describiré cómo en la España de la globalización los instrumentos jurídicos y las llamadas “políticas de gestión de la multiculturalidad o la diversidad cultural”, dirigidas hacia los grupos de inmigrantes, se centran principalmente en medidas de policía y seguridad, específicamente de control de flujos, y responden a un modelo que articula la noción de ciudadanía característica del Estado – Nación, con una nueva noción de eurociudadanía generada a partir de la conformación de la Unión Europea; demostraré cómo estas dos naciones funcionan complementariamente dentro de una dinámica de exclusión – inclusión social, a través de una reducción y sometimiento del principio de igualdad a la identificación entre la pertenencia identitaria (*ethnos*) del individuo y su vínculo con el Estado – Nación español, y el nuevo macro - estado, la Unión Europea.

En la primera parte titulada “El marco jurídico – político de la gestión de la multiculturalidad a nivel del Estado Español”, analizaré los principales mecanismos jurídicos y de jurisprudencia estatal que rigen la gestión estatal de la multiculturalidad, y que determinan una estructura jerárquica identitaria y social en el acceso a los derechos ciudadanos por parte de los inmigrantes.

En la segunda parte titulada: “La dimensión sistémico-policíaca de construcción del estatus del otro en la Europa de la globalización”, analizaré el proceso de armonización de las políticas y mecanismos jurídicos de construcción sistemática del “otro”, regido bajo las categorías que los juristas europeos conocen como de “regularidad e irregularidad”, que en mi concepto constituyen instrumentos de una nueva forma de configuración de la naciente identidad (*ethnos*) del nuevo macro-estado europeo, y la estructuración de su correspondiente mecanismo de pertenencia: la eurociudadanía; proceso que a la vez implica la construcción subordinada del “otro”: el inmigrante extracomunitario.

Analizaré cómo dentro este núcleo, se articulan instrumentos jurídicos y políticos en dos niveles: el comunitario y el nacional dirigidos a la construcción del estatuto del extranjero a través de un sistema de control policial, de reducción de sus derechos, sometimiento y exclusión a través de una nueva jerarquización social que perfecciona y deja intacta la dinámica tradicional del sistema identitario de ciudadanía del Estado-Nación moderno.

En la tercera parte titulada: “Núcleo punitivo, mecanismo de construcción del estatuto del extranjero en la España de la Globalización: regularidad e irregularidad”, explico los engranajes jurídicos y políticos a través de los cuales se homologa el estatuto de la irregularidad a la figura de una acción punible, y cómo este ensamblaje funciona como el eje de una maquinaria dirigida a construir la diferencia social entre los extranjeros (regulares e irregulares) e identitaria entre extranjeros y eurociudadanos, analizo el funcionamiento de este eje punitivo como parte de un proceso de construcción identitaria y política de la Europa actual.

En la cuarta parte titulada: “La consolidación del núcleo, mecanismo punitivo de construcción del estatuto del extranjero”, analizaré el proceso mediante el cual tomó forma y se definió un sistema de ciudadanía, fundamentado en mecanismos de diferenciación y jerarquización sistémica y policial del estatuto del extranjero, a través de la reforma de la ley de extranjería 4/2000 que tuvo una vida efímera y se caracterizaba por normas que reflejaban un propósito de inclusión social, y la promulgación de la ley 8/2000, de corte claramente policial.

En la quinta parte denominada el marco de las políticas multiculturales a nivel autonómico y local, explicaré cómo la normativa y los planes de gestión de la inmigración a nivel de la Generalitat de Cataluña y la ciudad de Barcelona se articulan y subordinan dentro de los niveles de gestión política anteriormente examinados.

En la conclusión haré una reflexión de cómo los tres niveles de las políticas de gestión de la multiculturalidad (estatal, europea y autonómica) analizados se sobredeterminan de acuerdo a una visión instrumental, que reduce el valor del extranjero

extracomunitario de acuerdo a los mecanismos del mercado europeo, nacional y local, determinándolo a ocupar el sitio de individuo – fuerza de trabajo funcional temporal o clandestino. Este sistema de construcción social del estatus del extranjero, constituye el eje alrededor del cual se configura lo que yo denomino como “el multiculturalismo instrumental europeo”, entendido como una ordenación sistémica y subordinada de los diversos grupos de inmigrantes extracomunitarios.

### **El marco jurídico – político de gestión de la multiculturalidad a nivel del Estado Español.**

#### **Artículo 13**

1. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley.

...

2. Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecer por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

...

#### **Artículo 14**

Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social (Constitución Española de 1978).

En estos artículos se reproduce a nivel de la construcción de la norma jurídica la fusión entre la institución de la ciudadanía (adscripción o vínculo de un individuo con el Estado) y la de la nacionalidad (adscripción identitaria de un individuo con una comunidad histórica que se autodefine como una nación), fusión que en principio excluye al otro (extranjero) de la posibilidad de acceder a los derechos en igualdad de condiciones. Así a partir de una aplicación diferenciada de los principios de igualdad y no discriminación, cuya plenitud y goce, dentro de este sistema pertenece exclusivamente a los nacionales (leer artículo 14 de la Constitución española arriba transcrita), se establece una escala de relaciones jerárquicas sociales e identitarias para acceder aquellos bienes políticos que en el mundo moderno se definen como derechos, cuyo goce en situación de privilegio se convierte en atributo de los ciudadanos, sinónimo de nacionales.

De acuerdo a este esquema, los derechos políticos (derechos participación activa y pasiva en las elecciones) establecidos en el art. 23 de la Constitución española vigente constituyen un bien exclusivo de los nacionales y ámbito vedado para los extranjeros, que marca la línea definitoria entre el ciudadano y el otro; por otro lado, las libertades públicas a las que hace referencia tácita el art.13. en su primer inciso (libertad de expresión e información, derechos de reunión, manifestación, asociación) constituyen bienes que son otorgados, negados o concedidos parcialmente al extranjero de acuerdo a un principio que los juristas denominan como “configuración legal” que hace referencia al poder que el Estado tiene a través de su poder legislativo para limitar o extender ciertos derechos a los “no nacionales” que residen en su territorio.

Este poder para limitar o graduar el derecho del extranjero es el instrumento que se ha aplicado en gran parte de la doctrina y la jurisprudencia españolas para justificar un trato diferenciado hacia el otro, lo que en términos más sutiles, los constitucionalistas denominan como un ejercicio de “modulación de los derechos”, que desde la antropología política podría definirse como un mecanismo de reducción de los derechos del extranjero y de su acceso a bienes simbólicos y materiales que conforman la ciudadanía<sup>21</sup>

Una de las primeras sentencias del Tribunal Constitucional (STC 107/1984, FJ3) que aborda esta problemática; establece un primer criterio hermeneútico para comprender esta competencia de modulación de los derechos de los extranjeros; la misma especifica: “son todos ellos, sin excepción en cuanto a su contenido derechos de configuración legal”<sup>22</sup>, categoría a través de la cual -como ya he explicado- se otorga al legislador nacional el poder de modular el grado de acceso a los derechos por parte de los

---

<sup>21</sup> Para profundizar en el tema se puede revisar el estudio del constitucionalista José Luis García Roca, que de acuerdo a la norma constitucional española divide al conjunto derechos de acuerdo a una tipología tripartita: 1) los derechos individuales; 2) derechos civiles y 3) derechos políticos. El citado investigador explica que las dos primeras categorías conforman los llamados derechos fundamentales de la persona (2005: 497- 498). Más adelante retomaré el análisis de esta tipología clasificatoria.

<sup>22</sup> Se pueden revisar el estudio de Eduardo Roig Molés (2004) como el de Javier García Roca (2004), para comprender la importancia de esta sentencia en cuanto marca un referente interpretativo y doctrinario en relación a la configuración y determinación de los derechos del extranjero.

extranjeros, atendiendo a su condición de no nacionales. Desde una óptica jurídica tradicional el jurista Javier García Roca explica e interpreta la afirmación realizada en la citada sentencia:

Tal afirmación –estimo que desproporcionada de no añadirse matices- se graduó allí mismo aseverando que esto no supone que se haya querido desconstitucionalizar la posición jurídica de los extranjeros...La protección constitucional subsiste, pero el derecho fundamental tiene una configuración legal y cabe introducir la nacionalidad como elemento de diferenciación y, en consecuencia, establecer “diferencias en el objeto”, entre españoles y extranjeros (2004: 81-82).

Esta sutil pero determinante diferenciación entre la posición jurídica del nacional y el extranjero que describe el citado jurista descansa y se desarrolla sobre la fusión de los principios de Ethnos (identidad) y Civitas (sociedad política) del Estado occidental moderno que conforma un modelo de ciudadanía, que he analizado en el capítulo precedente y que recalco: no ha sido superado a pesar de la visión optimista de muchos teóricos que ven en la emergente ciudadanía europea la expresión más avanzada del contrato social. Desde mi perspectiva, la actual eurociudadanía -como lo comprobaré más adelante- no resulta más que una reproducción de la institución y modelo de la ciudadanía del Estado – Nación en otra escala, la de un nuevo macro – estado, tema cuyo análisis lo guardo para profundizarlo en la siguiente sección.

La citada sentencia, que se erigió como un referente relevante para la posterior producción legal y de jurisprudencia, establece un primer esquema configuración de los derechos “del otro”, una taxonomía tripartita a partir de la cual se desarrollará el proceso “de configuración legal” de los derechos del extranjero en España. La resolución en cuestión define la existencia de tres tipos de derechos: 1) los derechos que pertenecen a extranjeros y españoles en cuanto corresponden a la dignidad de la persona; 2) los derechos que pertenecen exclusivamente a los españoles en tanto corresponden al ejercicio de “la ciudadanía”<sup>23</sup> y 3) un grupo intermedio de derechos que

---

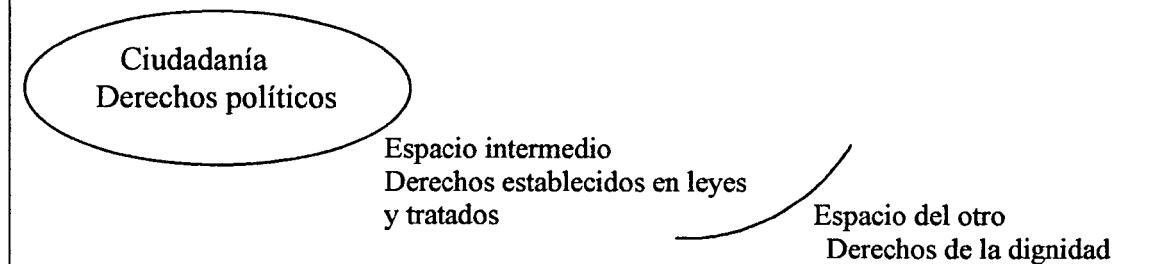
<sup>23</sup> En este rubro clasificatorio se deben incluir los derechos políticos señalados en el art.23 de la Constitución española, es decir la capacidad para participar en las elecciones políticas de forma activa o pasiva. (en este mismo artículo se contempla el reconocimiento de este derecho en el ámbito de las elecciones municipales para los extranjeros, si así lo permiten los tratados o ley,

pertenecen o no a los extranjeros en tanto así lo determinen los tratados y las leyes. En relación al impacto que esta doctrina jurídica clasificatoria tendrá sobre la construcción del estatuto jurídico y social del extranjero Eduardo Roig Moles expresa:

Se completa así un primer cuadro del estatuto constitucional del extranjero que, formalmente por lo menos, pervivirá en la jurisprudencia constitucional y en la doctrina hasta la actualidad (2005b: 89).

En mi concepto, se configura el esquema – base, jurídico e ideológico, para la construcción del estatuto de extranjero actual, de acuerdo al modelo clásico de la ciudadanía del Estado – Nación que hemos explicado previamente. De acuerdo a este esquema, los derechos que corresponden a la dignidad humana, definidos como conjunto mínimo de bienes simbólicos y materiales que no pueden despojarse al otro en tanto que es persona, funcionan como coordenadas jurídicas y simbólicas que ubican al extranjero en un lugar periférico y marginal de la estructura social, en un punto del imaginario alejado del centro identitario y político que corresponde exclusivamente a los ciudadanos o nacionales. En líneas inferiores graficamos el funcionamiento de delimitación del espacio social e imaginario que se produce a través del precepto normativo analizado.

**Cuadro no.1. La construcción del estatuto del otro a nivel del Estado español**



Es decir, este sistema clasificatorio tripartito, es fundamental en tanto por un lado fija los límites para el acceso del extranjero al conjunto de derechos civiles, políticos y sociales que conforman la ciudadanía, y por otro configura un sistema estatus social,

---

posibilidad que responde al proceso de construcción de la eurociudadanía, institución que la analizaremos más adelante, de la cual están excluidos los extranjeros extracomunitarios).

dentro del cual el otro<sup>24</sup> ocupa un lugar marginal o periférico. Recalco que esta clasificación tripartita responde a un modelo político e ideológico que es el del Estado – Nación, y tiene una función dogmática, se erige en referente imaginario para todo el desarrollo posterior del estatuto y representación social del inmigrante en España.

Una de las características de este mecanismo de división tripartita construido desde una hermenéutica de la jurisprudencia es la imprecisión en la sentencia o la falta de una enumeración clara y taxativa de los derechos que corresponderían o no a los extranjeros [1) derechos exclusivos de los nacionales, 2) derechos establecidos en leyes y tratados, y 3) derechos que corresponden a la dignidad]. Esta estructura – base, aunque indefinida en su conjunto, prefigura una escala que permite o obstaculiza el acceso del individuo extranjero a bienes simbólicos y materiales (conjunto de derechos), que en términos de T.H. Marshall constituyen la ciudadanía plena, comprendida como un mecanismo fundamental de un sistema de ascenso social<sup>25</sup>. En relación a esta indefinición clasificatoria de los derechos, en especial de los que corresponden a los extranjeros en razón de pertenecer a la categoría de la dignidad humana el jurista Fernando Flores escribe:

...y es que la constitución en el precepto relativo a los derechos de los extranjeros (el art.13), ni las leyes de desarrollo hasta época muy reciente, ni la jurisprudencia constitucional en veinte años de labor, los han enumerado taxativamente. Lo que si ha hecho la jurisprudencia desde un principio es poner ejemplos de estos derechos – como el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad...o tomar partido por uno de ellos en la solución de algún recurso; por ejemplo el derecho a la tutela judicial efectiva, en la STC 99/85 (2005: 154).

---

<sup>24</sup> En el presente texto utilice la palabra “otro” como sinónimo de extranjero no comunitario, pues a partir del proceso de conformación de la Unión Europea, se ha estructurado la eurociudadanía como una institución que homologa identitariamente y socialmente a los miembros de los países que conforman este nuevo tipo de formación macroestatal, reproduciendo el esquema de exclusión de Estado – Nación, para cuya explicación hecho uso de las reflexiones de Jürgen Habermas (1991), sobre todo en los que respecta a la fusión histórica de los conceptos de ethnos (pertenencia identitaria) y civitas (pertenencia política).

<sup>25</sup> A lo largo de nuestro marco teórico hemos hecho uso de las ideas de TH Marshall que considera la ciudadanía como mecanismo de ascenso social, dentro de un sistema de división de clases sociales, y procesos de lucha social que cíclicamente ha derivado en la inclusión de diversos grupos sociales (1965).

Es necesario mencionar que en oposición a esta falta de identificación de los derechos del extranjero en tanto corresponden a “dignidad humana”, la sentencia en cuestión, deja en claro, que los derechos políticos y el derecho de acceso al trabajo<sup>26</sup> son exclusivos de los ciudadanos o nacionales. Este juego hermeneútico, de por un lado dejar en claro dos hitos (derechos políticos y derecho de acceso al trabajo) como legítimos delimitadores del estatus de la ciudadanía o nacionalidad plena, y por otro dejar sin un contenido definido los espacios de los casilleros que corresponden a los derechos de los extranjeros (derechos de configuración legal y los de la dignidad humana), ha tenido como efecto el reforzar la competencia que le corresponde a los legisladores y jueces nacionales para limitar los derechos de los extranjeros en la producción legal y de jurisprudencia a futuro.

En este sentido, tanto las normas presentes en la Constitución, como el criterio hermeneútico de la clasificación tripartita de derechos, obedecen a la protección de un dogma sobre el que se ha construido el modelo de ciudadanía característico del Estado – Nación moderno, la fusión de nacionalidad y ciudadanía. Es por eso, que para la mayoría de extranjeros no comunitarios que viven en España sigue siendo importante la posibilidad de adquirir la ciudadanía española, a través del proceso de naturalización, como una garantía para lograr una estabilidad y permanencia social. Es decir, la conversión identitaria continúa siendo el único camino para acceder a una ciudadanía plena, estatus que teóricamente le brindaría al extranjero (convertido en nacional) condiciones de igualdad.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Esta defensa de derecho de acceso al trabajo, como bien exclusivo de los nacionales, se sustenta en el art. 35.1. de la Constitución española: “...Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo...”

<sup>27</sup> A pesar de las sugerencias que se han hecho tanto desde reflexiones académicas (ver Javier de Lucas, 2001: 33 – 59), de la necesidad de replantear y superar la actual estructura y términos del contrato social (relación y estatuto entre el individuo y el Estado) en la que se mantiene la fusión entre nacionalidad y ciudadanía, y de reflexiones y sugerencias hechas por organismos consultivos de la misma Unión Europea para flexibilizar el acceso de los extranjeros no comunitarios a la ciudadanía de los diversos Estados que la integran, se ha impuesto la visión conservadora de proteger el estatus quo de los ciudadanos nacionales y los eurociudadanos. A este respecto es relevante y decidora la decisión del Parlamento Europeo del 17 de enero del 2006, de bloquear una iniciativa a través del cual se proponía generalizar el derecho del voto a nivel elecciones municipales a los extranjeros no comunitarios que tengan residencia legal. Por

Por lo tanto, el modelo y principio fundamental que fusiona identidad y pertenencia política, nacionalidad y ciudadanía del Estado Nación español, tiene plena vigencia en los momentos actuales, a través de la regulación de la normativa de derecho civil, según la cual el ius sanguinis es el principio rector y preferente para acceder a la ciudadanía, mientras el ius solis es un principio de acceso de carácter secundario (aplicable cuando uno de los padres ha nacido en suelo español, o en casos de tipo humanitario: hijos de apátridas, o en caso de imposibilidad de definición de la filiación). Dentro de este esquema el principio de la residencia como mecanismo de acceso a la ciudadanía tiene un carácter de tercer orden, actualmente aplicable sobre todo al caso de los extranjeros extracomunitarios a través del proceso de la naturalización.

#### Art. 17.

1. Son españoles de origen:
  - a) Los nacidos de padre y madre españoles...
  - b) Los nacidos en España de padres extranjeros si, al menos uno de ellos hubiera nacido también en España. Se exceptúan los hijos de funcionario diplomático o consular acreditado en España.
  - c) Los nacidos en España de padres extranjeros, si ambos carecieren de nacionalidad o si la legislación de ninguno de ellos atribuye al hijo una nacionalidad...
  - d) Los nacidos en España cuya filiación no resulte determinada. A estos efectos se presumen nacidos en territorio español los menores de edad cuyo primer lugar conocido de estancia sea el territorio español...

La vigencia del principio ius sanguinis, como mecanismo de acceso preferente al conjunto de derechos políticos, sociales y civiles, el carácter secundario del ius solis, y el terciario de la residencia también prefigura una escala jerárquica de acceso a la ciudadanía en el que los mayores obstáculos que se atribuyen para acceder al edificio de los derechos de la ciudadanía se atribuyen “al otro” en virtud de un principio identitario (la nacionalidad), el ethnos, principio rector del vínculo del individuo con el Estado. Es necesario precisar que el mismo proceso de naturalización, a la vez constituye un camino jerarquizado dependiendo de si el extranjero proviene o no de un país que haya tenido o no vínculos coloniales con España, ex metrópoli o centro hegemónico. A continuación transcribo el artículo del Código Civil español vigente que hace referencia

---

el momento este derecho se reconoce a los extranjeros residentes tan solo en 12 países de la Unión Europea: Austria, Dinamarca, Irlanda, Finlandia, Holanda, Suecia, La República Checa, Estonia, Hungría, Lituania, Eslovaquia y Eslovenia.

a quienes pueden acceder a la nacionalidad o ciudadanía a través del proceso de la naturalización en aplicación del principio de la residencia.

Art. 22. 1. Para la concesión de la nacionalidad por residencia se requiere que ésta haya durado diez años. Serán suficientes cinco años para los que hayan obtenido la condición de refugiado y dos años cuando se trate de nacionales de origen de países Iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de Sefardíes...

Evidentemente, de acuerdo al esquema establecido en este artículo el proceso de conversión identitaria y de adscripción política del extranjero al Estado español se dificulta o facilita si el origen de este es más o menos distante al ethnos o identidad española.

Sin embargo, esta vía de acceso a la ciudadanía cada día se ha visto más obstruida debido al desarrollo de las políticas de extranjería a nivel de la Unión Europea que tienden a configurar el estatus del extranjero como el de un trabajador – temporal, en base a un sistema que a la vez subdivide la condición social y jurídica de los extranjeros entre “regulares” e “irregulares”. Este sistema que lo defino como de “construcción sistémica del otro” es parte de un proceso paralelo a la configuración de la “eurociudadanía”, tema que profundizaré en la siguiente sección del presente capítulo.

Para finalizar esta parte de mi análisis concluyo que el modelo de sistema simbólico y jurídico de ciudadanía de acuerdo al cual se erigen dos coordenadas (la dignidad humana y los derechos políticos) como las que marcan el lugar de proximidad e inclusión social, de lejanía o exclusión social del nativo con el otro en la España actual se sintetiza en el poder del Estado central para regular la relación entre nacionales y extranjeros, a través de su competencia de estatuir las condiciones de las relaciones de igualdad entre sus ciudadanos, y las condiciones de un acceso e inclusión social jerarquizada del extranjero a la sociedad nacional. Esta doble faceta del poder del Estado-Nación se sintetiza en el art. 149 de la Constitución española, según el cual el Estado por una parte se erige garante del principio de igualdad hacia el interior de su espacio social y territorial en relación a sus nacionales; y por otra en detentador del poder de control de los movimientos y la libertad del “otro”:

Art.149 1. El Estado tiene competencia sobre las siguientes materias:1º. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. 2º. Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo. (Constitución española, 1978)

### **La dimensión sistémico-policiaca de construcción del estatus del otro en la Europa de la globalización.**

Sobre el esquema tripartito de derechos que he analizado en la sección anterior, a través del cual se ha configurado el estatus social y simbólico del otro a nivel del Estado Nación español, se ha empalmado y empatado el sistema europeo de configuración del lugar del inmigrante extracomunitario en la escala social del nuevo macro-estado. Este nuevo engranaje ha dejado intacto el sistema de ciudadanía tradicional, solo constituye una segunda dimensión superpuesta a del Estado Nación y se rige bajo el mismo principio de fusión del Ethnos y el Civitas (identidad y sociedad política), como modelo de construcción de la emergente “eurociudadanía”.

España constituye un buen ejemplo para explicar este proceso en el que confluyen la construcción del estatuto de la eurociudadanía, y el desarrollo de la ordenamiento de extranjería (leyes nacionales que regulan las relaciones del extranjero extracomunitario con el Estado). A pesar de que este proceso ha sido conflictivo, como se deduce del conjunto de reformas que a sufrido la normativa de extranjería en España<sup>28</sup>, es indudable, como lo demostraré a continuación que existe una tendencia dominante de construcción del estatuto del extranjero, “el otro no comunitario”, a partir de mecanismos de orden policial.

---

<sup>28</sup> La normativa de extranjería en España ha sido continuamente reformada durante los últimos 15 años así tenemos las siguientes codificaciones: 1) Ley Orgánica 7/1985, de 1 de Julio, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España; 2) Ley Orgánica 4/2000, de 11 de Enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social; 3)Ley orgánica 8/2000, de 22 de Diciembre, de reforma de la ley Orgánica 4/2000; 4) Ley Orgánica 11/2003, de 29 de Septiembre; y 5)Ley Orgánica 14/2003, de 20 de Noviembre. A excepción de la ley 4/2000, que tuvo una vida efímera (1 año), cuyo espíritu otorgaba un mayor peso a la integración social y política del extranjero, la tendencia dominante y el eje político de estas normas ha sido predominantemente restrictivos y centrados en el control policial y la restricción del derecho de circulación de los extracomunitarios.

Este proceso de construcción de un nuevo estatuto identitario y social, es producto la definición de una nueva frontera política y económica, consecuencia a su vez de la construcción comunitaria europea, que ha exigido una gradual supresión de fronteras comunes (espacio interno) y la delimitación de una frontera externa, lo cual ha implicado un trabajo de armonización de categorías e instrumentos jurídicos al nivel del nuevo macro-estado de la Unión Europea con categorías e instrumentos jurídicos al nivel de los Estados-Nación que lo componen. Cito textualmente un fragmento de un instrumento jurídico clave que nos puede ayudar a comprender este proceso de redefinición de límites internos y límites externos en el cual se estable como dos de los objetivos principales:

...lograr la supresión de controles en las fronteras comunes en la circulación de personas y de facilitar en dichas fronteras el transporte y la circulación de mercancías....

....el mercado común implicará un espacio sin fronteras (Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de Junio de 1985, preámbulo).

Por lo tanto, el primer derecho que configuró al nuevo estatuto del eurociudadano, fue el de la libre circulación dentro del espacio europeo, derecho reservado exclusivamente a los nacionales de los Estados miembros de la entonces Comunidad Europea, que respondía a la construcción de un espacio económico común (libre circulación de bienes)<sup>29</sup>. Esta la importancia por la que en el primer artículo del mismo acuerdo se definiera con exactitud los nuevos significados de Estado extranjero y de individuo extranjero, es decir, la persona y el referente que se ubica en el polo jurídico y social contrario al del ciudadano europeo.

Artículo 1º. A los efectos del presente Convenio se entenderá por:

...

Tercer Estado: Todo Estado que no sea uno de las partes contratantes.

Extranjero: Toda persona que no sea nacional de los Estados miembros de las Comunidades Europeas

---

<sup>29</sup> Esta conexión entre el derecho de libre circulación de personas y la dinámica de libre mercado (libre circulación de mercancías), se ha consolidado en el título III del “Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea en su versión consolidada por el Tratado de Ámsterdam de 2 de Octubre de 1997” que se titula “Libre circulación de personas, servicios y capitales”; en el título III de la actual propuesta de “La Constitución Europea” relativo a “Políticas y acciones internas”.

Extranjero inscrito como no admisible: Todo extranjero inscrito como no admisible en el sistema de información Schengen de acuerdo con los dispuesto en el artículo 96.<sup>30</sup>

Es necesario recordar que el Tribunal Constitucional, en sucesivas decisiones, siguiendo la doctrina de la división tripartita desarrollada en su histórica sentencia (STC 107/1984) que he explicado en páginas anteriores, ha dejado en claro que los derechos de circulación y residencia no son “imprescindibles” para la garantía de la dignidad humana y por lo tanto, los extranjeros extracomunitarios están excluidos de los mismos.<sup>31</sup>

Esta lógica de definición jurídica e identitaria de los derechos de los nacionales y de los extranjeros, de los que pertenecen al Ethnos estatal y los que no, se reproduce a nivel europeo a través de la ejecución del acuerdo de Shenguen, que extendió el derecho de libre circulación a todos los nacionales miembros de la Comunidad Europea, y simultáneamente estableció las formas de restricción de esta garantía para los nuevos extranjeros: las personas de origen extracomunitario. Por lo tanto, este proceso es parte de la definición de las fronteras internas y externas, económicas e identitarias, de una nueva formación política. Semejante lógica de inclusión y exclusión a nivel macroestatal no se ha detenido y ha implicado la extensión de nuevos derechos políticos y sociales a los ciudadanos de los Estados Europeos como parte de la naciente eurociudadanía y de forma paralela, se han implementado mecanismos de control y fijación de las fronteras externas, con la consecuente definición del estatuto del nuevo extranjero, es decir del “extracomunitario”, a quien se le asigna los lugares inferiores de la escala social en la estructura de acceso a los derechos políticos, sociales y económicos.

---

<sup>30</sup> El acuerdo establece una tipología general de los extranjeros que podrían definirse como no admisibles: 1) “extranjero que haya sido condenado por una infracción sancionada con una pena privativa de la libertad de un año como mínimo”; 2) “extranjero sobre el cual existan razones serias para creer que ha cometido hechos delictivos graves...sobre el cual existan indicios de que piensa cometer tales hechos en el territorio de una Parte Contratante”; y 3) extranjero “que haya sido objeto de una medida de alejamiento, de devolución o de expulsión que no haya sido revocada o suspendida y que incluya o vaya acompañada de una prohibición de entrada.

<sup>31</sup> El jurista Miguel Revenga Sánchez (2005: 279-307) realiza un análisis detallado del régimen jurídico de las expulsiones, como parte de una tensión entre un sistema de restricción del derecho de la libre circulación (control de flujos migratorios) y la normas garantistas del Derecho Constitucional y los Pactos Internacionales

Así a través del Acuerdo de Shenguen, se prefigura una estatuto policial para el extranjero extracomunitario, centrado en el control y limitación de su derecho de circulación<sup>32</sup>. En el capítulo IV de este instrumento, titulado “Condiciones de Circulación de los Extranjeros” se precisan los límites al derecho de circulación para los extracomunitarios, tanto para los denominados “regulares” como para los “irregulares”. En este acuerdo, es determinante el modelo punitivo: en el inciso 3 de su art. 23 se establece la expulsión como sanción aplicable a aquellos extracomunitarios que no cumplan los con requisitos de estancia (autorización de trabajo, autorización de residencia).<sup>33</sup> Esta norma, sumada a la establecida en la letra e) del art. 5 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos<sup>34</sup>, que permite “el internamiento conforme a derecho, de una persona para impedir que entre ilegalmente en el territorio o contra la que esté en curso un procedimiento de expulsión”<sup>35</sup>, constituye la base de la legitimación del poder de Estado para privar del derecho de la libertad personal a los denominados como inmigrantes “irregulares”, a través de la normativa de la primera Ley Orgánica de Extranjería (LOE) del Estado español, la 7/1985 del 1 de Julio, en la

---

<sup>32</sup> Blanca Ruiz López y Eduardo J.Ruiz López hacen un análisis más minucioso sobre el desarrollo de la política de extranjería en Europa, centrada en el control de fronteras (Acuerdo de Shenguen de 1985), uniformización de visados (Tratado de Maastricht, 1992), y el perfeccionamiento de todo este sistema a través del Tratado de Ámsterdam de 1997 (2003: 36-38).

<sup>33</sup> Los autores antes citados explican que estos requisitos se establecen en base a la aplicación de los principios de autorización y viabilidad económica, de acuerdo a los cuales “las autorizaciones serán otorgadas a aquellos extranjeros que presentan un plan de viabilidad económica para su proyecto de vida” (op.cit.: 40-41); en líneas posteriores tendremos oportunidad de analizar como las normas a través de las cuales se pretende implementar estos principios, constituyen verdaderos obstáculos para que el inmigrante pueda acceder al estatuto de “regular”.

<sup>34</sup> Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de 4 de noviembre de 1950, enmendado por el protocolo no. 11, de 11 de Mayo de 1994.

<sup>35</sup> En este mismo artículo se establece la exigencia de que la privación de libertad debe responder a un proceso establecido en la ley y en el que intervenga un tribunal competente que establece esta “pena”. Esta norma contiene una contradicción a nivel de principios jurídicos, en tanto por un lado establece la posibilidad de una privación de la libertad de carácter administrativo (un extranjero en contra del cual se dicta una orden de expulsión), y por otro se especifica la privación de la libertad como una sanción de carácter punitivo. Es decir, el arquetipo delincuencial del extranjero irregular se origina en los mismos instrumentos jurídicos europeos.

que se reguló los procedimientos y condiciones para el internamiento de extranjeros irregulares, en los Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE).

La introducción por primera vez de los CIE en la Ley de Extranjería de 1985 generó una fuerte polémica. Una parte de la doctrina sostuvo que esta privación de la libertad contradecía la Constitución Española, postura compartida también por el entonces Defensor del Pueblo, quien interpuso un recurso de inconstitucionalidad. Lamentablemente la sentencia 115/1987 convalidó esta privación de libertad, con el argumento de que “la disponibilidad sobre la pérdida de la libertad es judicial, sin perjuicio del carácter administrativo de la decisión de expulsión y de la ejecución de la misma” (Observatori del sistema penal i el Drets Humans; 2003: 16-17).

Así en la persona del extranjero irregular, confluye la posibilidad de que la autoridad estatal emprenda dos acciones simultáneas, la expulsión y la privación de su libertad, la primera de carácter administrativo y la segunda judicial. Es decir, la criminalización del llamado extranjero irregular se origina en el desarrollo de instrumentos de carácter jurídico-institucional a nivel Europeo y a nivel del Estado-Nación Español, y luego se ha extendido a la esfera de lo mediático.

Esta configuración normativa del estatuto del extranjero extracomunitario irregular en el que la restricción del derecho de circulación va unida a la privación del derecho de libertad, marca la política central de extranjería de la Unión Europea, el denominado “Control de flujos migratorios”; la que ha predominado durante todos estos años. Las denominadas políticas de integración social han tenido un carácter secundario, hecho que se refleja en la importancia que se ha dado a la estandarización y homologación de los sistemas de vigilancia, control de fronteras y de los llamados “irregulares”, y la falta de armonización de las políticas sociales, que han quedado en gran medida en manos de cada Estado (Blanca Ruiz López y Eduardo J. Vieytes, op.cit.: 48-51).<sup>36</sup>

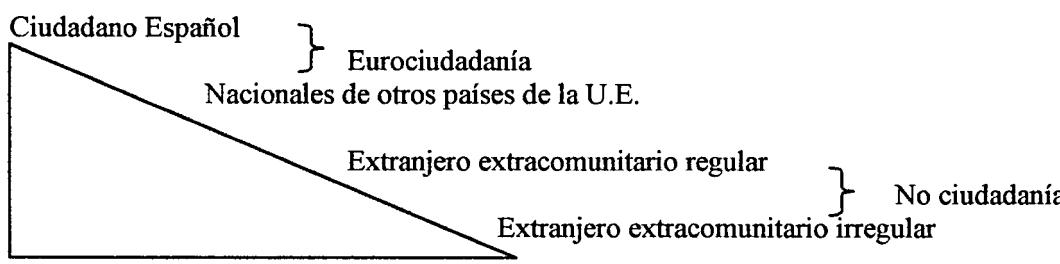
---

<sup>36</sup> Blanca Ruiz López y Eduardo J. Vieytes al respecto expresan “En cuanto a políticas sociales, habría que comenzar señalando que tanto Roma como Maastricht sientan como criterio la competencia exclusiva de cada Estado miembro en materia de política social...” Los autores aclaran que las únicas materias sociales en materia de inmigración en las que los Estados miembros de la Unión Europea llegaron a un acuerdo fueron: protección social de trabajadores inmigrantes, igualdad de género en el mercado laboral, seguridad y salud laboral (Blanca Ruiz López y Eduardo J. Vieytes, op.cit.: 49).

A partir de esta inicial configuración de la nueva eurociudadanía a partir del la extensión del derecho de libre circulación a nivel europeo, la delimitación de nuevas fronteras externas y la definición del nuevo extranjero, a quien van dirigidos los mecanismos del control, se ha ido construyendo el nuevo sistema jerárquico de la eurociudadanía, que ha incorporado nuevos derechos políticos y sociales para los nacionales a través del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea en su versión consolidada por el Tratado de Ámsterdam de 2 de Octubre de 1997.

En este momento procedo a dibujar y explicar esta nueva estructura jerárquica y escala del estatuto de inclusión y exclusión “del otro” que se perfila en la España actual de acuerdo a normativa y políticas explicadas, y los mecanismos de diferenciación de estatus entre los extranjeros: los principios de regularidad e irregularidad.

**Cuadro no.2**



Dentro de este esquema la mayor inclusión social se produce entre los ciudadanos españoles y los nacionales de los otros países miembros de la Unión Europea a través de la conformación de la eurociudadanía:

Art. 17.1. Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional (Tratado Constitutivo de Comunidad Económica Europea firmado en Roma del 25 de marzo de 1957, versión consolidada por el tratado de Ámsterdam de 2 de Octubre de 1997).

Según este nuevo estatuto de ciudadanía tan solo la participación activa y pasiva a nivel de las elecciones nacionales de cada Estado constituye un derecho exclusivo de los

nacionales de cada país de la Unión Europea, en los demás derechos políticos<sup>37</sup>, sociales y económicos, los Estados miembros se comprometen a brindar un trato en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos europeos (Art. 12 del tratado citado). Así se puede describir este proceso que va desde la configuración del derecho de libre circulación de personas y mercancías, cristalizado en el Acuerdo de Schengen de 1985 hasta la configuración del nuevo contrato social europeo en el que se configuran los demás derechos de políticos y sociales de los eurociudadanos<sup>38</sup>, cristalizado en la versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 1997, como un proyecto de construcción identitaria y política macroestatal que en nada contradice a la lógica y estructura de la ciudadanía del Estado-Nación, pues se fundamenta en el mismo principio de fusión entre pertenencia identitaria y Estado.

En definitiva, en los países de la Unión Europea, tan solo se ha extendido un nuevo círculo o ámbito inclusión política y social, a través de la configuración de una identidad política europea, a la vez, que se han delimitado las nuevas fronteras jurídicas e institucionales para el acceso limitado o exclusión de los nuevos extranjeros, los extracomunitarios que en el esquema que he graficado en líneas anteriores, corresponden a la categoría de los no ciudadanos (ver cuadro no.2). Estas nuevas fronteras se fundamentan en los principios de la denominada regularidad e irregularidad, cuyo efecto social y político es la segmentación de los grupos de personas extracomunitarias en regulares o irregulares, estos últimos conocidos comúnmente como los “sin papeles” o “ilegales. En el siguiente tema procedo analizar estas categorías.

---

<sup>37</sup> El art. 19 Tratado Constitutivo de Comunidad Económica Europea (versión consolidada) garantiza la participación política de los ciudadanos europeos tanto en las elecciones municipales como en las del Parlamento Europeo. El título V de la actual propuesta de “La Constitución Europea”, especifica todos los derechos que abarca la eurociudadanía: sufragio activo y pasivo a nivel de las elecciones municipales y del parlamento europeo, derecho a una buena administración, derecho de libre acceso a la información pública, derecho de tutela judicial, derecho de petición, libertad de circulación y residencia, presunción de inocencia, principio de legalidad, protección consular.

<sup>38</sup> Este proceso de construcción de la eurociudadanía a partir de la configuración exclusiva de derechos de libre circulación de personas y mercancías queda reflejado en la redacción del segundo inciso del art. 39 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, a través del Tratado de Amsterdam de 1997 que dice: “2. La libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo...”

## **Núcleo punitivo, mecanismo de construcción del estatuto del extranjero en la España de la Globalización: regularidad e irregularidad**

Los principios de regularidad e irregularidad son categorías jurídica europeas, a través de la cuales se identifica si el extranjero extracomunitario que intenta entrar o ha entrado en el territorio de alguno de los estados de la Unión, cumple o no con los requisitos administrativos previstos según la normativa y estándares europeos; el incumplimiento de estas condiciones<sup>39</sup> excluye al inmigrante de la posibilidad de gozar de la mayoría de derechos fundamentales, tema que lo volveré a tratar con detenimiento en líneas posteriores. A partir de esta explicación se podría definir a la irregularidad como un estado jurídico y político que corresponde a un extremo opuesto al de la nueva y emergente ciudadanía europea, y por otro, se la puede conceptuar como una coordenada que contiene una fuerte carga identitaria y cumple una función vital política y simbólica en la construcción del nuevo Ethnos europeo, el irregular es la expresión más fidedigna del nuevo “otro” en el marco del naciente macro-estado europeo.

Esta función política e identitaria se cumple a través de la fusión de esta categoría de “irregular” (figura o tipología relativa a no estar documentado o no contar con una autorización de estancia o residencia) de carácter administrativo, con una sanción aplicable a acciones de tipo delictivo (el ser privado de la libertad). Por lo tanto, de forma simbólica y jurídica se equiparan, el irregular, con el individuo que en razón de haber roto con el contrato social, de haber violentado un derecho de otra persona o la comunidad, es condenado por el Estado a la privación de su libertad, es decir, con el delincuente. De acuerdo a la ley de extranjería tanto la detención preventiva que tiene una duración máxima de 72 horas, como el internamiento que tiene una duración

---

<sup>39</sup> Por lo tanto la situación de irregularidad de un extracomunitario puede sobrevenir cuando este intenta entrar en el territorio de un Estado de la Unión Europea sin cumplir con los requisitos administrativos, o por que a pesar de en principio haber cumplido con esos requisitos, luego al momento de solicitar la renovación de su permiso de residencia no puede cumplirlos. Este tema lo abordaré en líneas posteriores.

máxima de 40 días constituyen medidas cautelares conducentes a facilitar la expulsión.<sup>40</sup>

Hay que mencionar que esta homologación entre irregularidad y delincuencia también se da a través de la aplicación de la sanción de expulsión prevista en el ar.57 de la Ley de Extranjería vigente en España de acuerdo a su penúltima reforma (LOE 11/2003), tanto para quien a caído en la condición de indocumentado (irregular) como para quien haya realizado “actividades contra el orden público”, “haya sido condenado dentro o fuera de España, por una conducta dolosa que constituya...delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año”<sup>41</sup>, o “...Cuando el extranjero se encuentre procesado o inculpado en un procedimiento por delito o falta para el que la Ley prevea una pena privativa de libertad inferior a seis años...”

Lo trágico de este sistema punitivo, es que la expulsión, en la mayoría de los casos no llega a efectivizarse por la incapacidad logística del Estado, por la imposibilidad de expulsar a la mayoría de los numerosos inmigrantes internados. Así el extranjero sin papeles al salir del Centro de Internamiento de Extranjeros, portando una boleta de expulsión que no se ha ejecutado, entra en el circuito de la marginalidad y es ubicado por el mecanismo de exclusión de la ciudadanía, en el estrato que le corresponde, el del “sin papales”, el del trabajador “irregular”. Al respecto es decidor el relato de la experiencia de un inmigrante de origen ecuatoriano que trascibo a continuación:

... me encerraron en un lugar, en el que duermen 8 personas en cada habitación, en la mía había dos literas...y en todo el piso había dos lavabos...inmundos...las paredes estaban machadas con heces fecales...allí en el Centro de Internamiento la Verneda, me encontré con...un paleta lo habían cogido en la boca del metro, entró con todo su traje lleno manchas de pintura, a otros los habían recogido a la salida de la faena del trabajo, momento en el que los policías se acercan y te piden la documentación..otra

---

<sup>40</sup> En los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Extranjería , se establecen y regulan éstas dos medidas cautelares.

<sup>41</sup> En relación a esta homologación entre quien comete un delito y quien cae en una situación de irregularidad, en el informe de Observatori del Sistema y el Drets Humans de la Universitat de Barcelona se afirma: “El hecho de que se aplique la sanción de expulsión tanto a quien comete un delito como a quien comete una infracción administrativa produce una equiparación de ambos tipos de comportamiento” (2003: 45).

persona entró con las viandas de su venta de comida...el desayuno, siempre es el mismo todos los días: una taza de agua con chocolate, que cuando te las tomas te provoca una diarrea..que te hace ir al baño a cada momento...en realidad era un purgante...Comenzábamos a comunicarnos...para organizar la huelga hambre...y así denunciar la situación por la que pasábamos...poco a poco, se nos fueron uniendo...la primera vez que entraron los antidisturbios vestidos con sus cascós, nos arrearon como a ganado con unos palos grandes, desde la sala donde estaba la televisión, hacia los dormitorios, daban golpes contra las paredes y los pisos, con gritos: manos contra la pared. el que volvía el rostro para mirar, recibía un golpe, después gritaban, no mires, no me mires, no me puedes mirar...un compañero recibió un palazo en la cabeza...entre las mujeres había un chica rumana en cinta...quedó impresionada...había una señora chilena, mayor de edad, que también se impresionó mucho, cuando llegaron los antidisturbios...al final quedamos 4 de los que habíamos iniciado la huelga...para las citas, los familiares recogen un ticket a la cinco de la mañana, las reuniones no pasan de los cinco minutos, siempre hay un policía detrás de uno, metiéndose en medio de la conversación y presionándote para que termines tu entrevista...el mismo procedimiento utilizan cuando te entrevistas con tu abogada...cuando ya pensaba que me iban a deportar, y me habían embarcado en un vehículo en dirección a Madrid, con otros detenidos en un furgón igual de inmundo que los baños de la Verneda...nos llevaron, como animales...me dejaron en el aeropuerto de Madrid, ahí perdido buscaba la cara de algún latinoamericano, me encontré con un boliviano, quien luego de enterarse de lo que me acontecía, me presto unas monedas con las que pude llamar a mi esposa, luego he regresado a Barcelona...(Testimonio Anónimo, 20 de Enero de 2005).<sup>42</sup>

En el informe del “Observatori del Sistema Penal i el Drets Humans”, se describe de forma minuciosa cómo en este proceso administrativo-punitivo de expulsión y privación de la libertad, el juez sólo tiene un función sacramental, la de ratificar la propuesta de internamiento del extranjero irregular. Las resoluciones en las cuales el juez resuelve esta medida, en su gran mayoría no son motivadas y responden a un formulario-tipo, como parte de un “procedimiento preferente”<sup>43</sup>, según el cual el inmigrante tiene el plazo de 48 horas para presentar alegaciones, mecanismo que impide que el afectado

<sup>42</sup> La huelga de hambre realizada por internos de origen latinoamericano (chilenos, ecuatorianos y colombianos) del Centro de Internamiento de Extranjeros “La Verneda” de Barcelona, fue organizada entre el 10 y 20 de Diciembre del 2004, y su objetivo era denunciar las condiciones infrumanas a las que eran sometidos.

<sup>43</sup> El artículo 63 establece todos los casos en el deberá aplicarse este procedimiento preferente: 1) encontrarse irregularmente en España, por carecer de autorización de residencia o estancia, o por no haber obtenido su renovación; 2) encontrarse trabajando irregularmente en España; 3) incumplir medidas de seguridad pública; 4) participar en actividades contrarias a la seguridad exterior 5) inducir o promover la inmigración clandestina.

pueda ejercer a través de su abogado defensor su legítimo derecho a la asistencia jurídica. Al respecto el citado informe indica:

...la sanción de expulsión debería adoptarse siempre en el marco de un procedimiento jurisdiccional que respete todas las garantías constitucionales propias del ámbito penal...actualmente la intervención del poder jurisdiccional tan sólo se da en el procedimiento de internamiento, donde, sin embargo, su papel no hace mas que revestir con una pátina de legalidad a esta medida cautelar...se puede decir que la instancia judicial realiza un función ideológica (Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans, 2003: 46).

Este momento es pertinente que realice la pregunta: ¿cuáles son los requisitos administrativos que un extranjero debe cumplir para lograr un estatuto de regularidad, que le permita vivir con normalidad en un país europeo, en este caso en España? ¿cuál es este requisito, tan importante, por el que en caso de no cumplirlo pueda ser condenado a perder su libertad y ser expulsado?. Blanca Ruiz López y Eduardo J. Ruiz Vieytes, (op.cit.: 38-42) como ya he señalado en líneas anteriores, explican que la regularidad del extranjero España depende del cumplimiento de los principios de autorización y viabilidad, que de forma sintética quiere decir que una autorización de estancia o residencia, o su renovación, pueda ser concedida siempre y cuando el extranjero en cuestión cuente con un proyecto de trabajo que sea “viable económicamente” para él y su familia.

En mi opinión, estos principios chocan en primer lugar con una realidad que compele a la emigración a ingentes grupos humanos, a salir de sus países como consecuencia de un proceso de concentración de capitales en las llamadas zonas del mundo desarrollado, razón por la cual quienes emigran no son necesariamente los que más recursos económicos poseen. En oposición a esta realidad geopolítica la actual LOE en su art. 31.1., de acuerdo a la noción europea de viabilidad económica, cierra la posibilidad de que un extranjero, sin recursos, que busca trabajo, pueda lograr un permiso de estancia o residencia, leamos detenidamente esta norma:

Art.31.2 La situación de residencia temporal se concederá al extranjero que acredite disponer de medios de vida suficientes para atender sus gastos de manutención y estancia, incluyendo, en su caso los de su familia, durante el

periodo de tiempo por el que la solicite sin la necesidad de realizar actividad lucrativa, se proponga realizar una actividad por cuenta propia o ajena y haya obtenido una autorización administrativa para trabajar...

Es decir que en principio, la posibilidad de inmigrar esta concebida para individuos de recursos. En segundo lugar, es necesario señalar que la única vía de acceso al trabajo de acuerdo a las últimas reformas, en especial a partir de la circular 1/2000 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales<sup>44</sup> es el sistema de contingentes, previsto en el art 39 de la actual LOE, a través del cual el Gobierno fija un número de trabajadores, requeridos de acuerdo a la situación nacional de empleo. Este proceso de contratación se inicia en el país de origen de inmigrante trabajador, mecanismo que excluye de esta posibilidad al inmigrante que ya se encuentra en territorio español, situación que por lógica contribuye a que el número de irregulares se incremente.

De acuerdo a esta perspectiva el inmigrante es reducido a la condición de mano de obra temporal, tomando en cuenta, que según esta misma ley la duración máxima de un permiso de residencia temporal y trabajo no puede ser superior a 5 años (art.31.1 y 31.2). Estos permisos temporales que tienen una duración de 1 o 2 años, al momento de renovarse pueden ser denegados si no se vuelven a cumplir los requisitos administrativos (medios de vida, renovación de contrato, prestaciones a la seguridad social, etc). Actualmente, debido a la situación de precariedad laboral se producen muchos casos de rechazo de las solicitudes de renovación de los inmigrantes, por el incumplimiento de estas condiciones, situación que conduce a una estatuto de irregularidad a buen grupo de inmigrantes que algún momento tuvieron el estatuto de “regulares”.

El funcionamiento de todo el mecanismo punitivo que hemos descrito no solo marca una diferencia de estatus radical entre eurociudadanos y extranjeros, la vez marca una diferencia dentro del grupo de los no ciudadanos, entre los inmigrantes regulares e irregulares. Este fenómeno, el de un mecanismo policial que funciona a la vez como divisor identitario y de clase lo analizo en siguiente tema.

---

<sup>44</sup> Circular 1/2000, de 11 de enero de 2002, publicada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (BOE 12-1-2002): Instrucciones generales sobre el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario para el año 2002, y el procedimiento para su cobertura.

## **La consolidación del núcleo, mecanismo punitivo de construcción del estatuto del extranjero**

La configuración y consolidación de este mecanismo punitivo que divide a los inmigrantes en regulares e irregulares y que como hemos explicado responde al desarrollo de la eurociudadanía comprendida como un mecanismo político e identitario de inclusión y exclusión social, tomo forma definitiva a finales del año 2000; con la derogación de una ley orgánica de extranjería de talante inclusivo que homologaba en algunos derechos claves a extranjeros y nacionales, pero que tuvo una vida efímera.

El resultado de la derogación de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de Enero, y la promulgación de Ley Orgánica 8/2000 de 22 de Diciembre, fue la consolidación del modelo y mecanismo punitivo que hemos analizado que divide a los inmigrantes en regulares e irregulares, esquema que ya estaba presente en la Ley de 1985

La ley efímera 4/2000 de 11 de Enero, impulsada por movimientos de inmigrantes y los grupos progresistas del Congreso, si bien no había superado el esquema de la regularidad como mecanismo de división de estatus entre inmigrantes residentes e irregulares, permitió la configuración del padrón municipal como mecanismo de acceso a algunos derechos sociales y políticos para los extranjeros; lamentablemente esta norma fue derogada por la 8/2000 de 22 de Diciembre, momento a partir del cual la función del padrón se invierte para configurarse como mecanismo de control policial. En el siguiente cuadro procedo a establecer comparaciones entre una y otra ley en cuanto al acceso o restricción de derechos que contempla cada una.

### **Cuadro. no3**

#### **1. En cuanto al principio eje de la creación normativa**

La ley 4/2000, se desarrolló entorno a una lógica de equiparación, que intenta homologar derechos de los extranjeros y españoles, la redacción del primer inciso del art.3 muestra esta tendencia: “Los extranjeros gozarán en España, en igualdad de condiciones que los españoles de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución...”, mientras en el mismo inciso del mismo artículo de la Ley 8/2000 la nueva redacción se fundamenta en el principio de configuración legal establecido en la histórica sentencia del

Tribunal Constitucional STC 107/1984, que consolida la división tripartita de los derechos que hemos analizado en páginas anteriores, en dicha norma se estable: “Los extranjeros gozarán en España de los derechos reconocidos en el Título I de la ley en los términos establecidos en los Tratados Internacionales, en esta ley....”

### **2. En cuanto a derechos civiles**

La ley 4/2000, otorga los derechos de reunión (Art.6.1), asociación (Art.8) a todos los extranjeros, sean regulares o irregulares; la ley 8/2000 restringe estos derechos a los irregulares y los reconoce a los regulares. En lo que respecta al derecho de tutela judicial, en especial a la asistencia jurídica gratuita la ley 4/2000 reconocía en condiciones de igualdad a todos los extranjeros con respecto a todos los procedimientos y jurisdicciones, mientras que la 8/2000 reconoce esta garantía en condiciones de igualdad a los extranjeros regulares, y a los irregulares solamente en los procedimientos relativos al asilo (conducentes a la denegación), devolución o expulsión (Art.22)

### **3. En cuanto a derechos políticos**

La ley 4/2000 permitía a los extranjeros residentes, ser titulares del derecho de sufragio a nivel de las elecciones municipales: la ley 8/2000, condiciona este derecho al principio de la reciprocidad, es decir a lo que establecen los tratados internacionales y las leyes nacionales (Art.6.1.)

### **4. En cuanto a los derechos sociales**

La ley 4/2000 otorgaba a los extranjeros (sean regulares o irregulares) acceso en condiciones de igualdad en relación a los ciudadanos españoles, a la educación básica y no obligatoria. La ley 8/2000, en cuanto a este derecho aplica el esquema de la regularidad e irregularidad, pues permite el acceso a la educación básica a todos los extranjeros (regulares e irregulares), y la de naturaleza no obligatoria la reconoce a los regulares (art.9). En cuanto a los derechos al trabajo, la ley 4/2000 establecía vías más expeditas para que el extranjero pudiera conseguir una autorización de trabajo, la ley (8/2000), establece un círculo vicioso o candado, de acuerdo al cual solo es posible conseguir un permiso de trabajo si se ha conseguido la autorización de residencia (art.36), y el permiso de residencia requiere de un permiso de trabajo (art.31.2).<sup>45</sup> Los derechos de vivienda (ayudas sociales), sindicación y huelga eran reconocidos a los extranjeros en condiciones de igualdad según la ley 4/2000; la ley 8/2000 los reconoce en condiciones de igualdad únicamente para los regulares (art11). El derecho de asistencia sanitaria, es reconocido por las dos versiones de la ley tanto para regulares como para irregulares.<sup>46</sup>

Como habíamos mencionado la ley 4/2000, si bien no rompió con el esquema de la regularidad e irregularidad como mecanismos de construcción identitaria y política de la desigualdad, si abrió la posibilidad de vías de inclusión social a través de la extensión de algunas de las garantías y derechos a el grupo de los extranjeros, regulares e irregulares. Sin embargo, esta ley no tuvo el tiempo de vigencia apropiado para posibilitar la generación de cambios sociales. En el esquema de la ley 4/2000 el padrón

<sup>45</sup> Joan Pujadas y Julie Massal (2002: 72) hacen un análisis detenido sobre este sin sentido jurídico, que fue creado a la par que se cerraba el régimen general de regulación a través la circular 1/2000 del ministerio de Trabajo, por el cual se implementa el sistema de contingentes como la vía expedita para que el extranjero acceda a un puesto de trabajo.

<sup>46</sup> Hay que señalar que actualmente esta en curso un recurso de inconstitucionalidad en contra de esta ley 8/2000, en tanto restringe derechos fundamentales de los inmigrantes irregulares como son el del manifestación, asociación, sindicación y huelga.

municipal funcionó como el requisito y mecanismo de acceso a los derechos civiles, políticos y sociales para los extranjeros. En especial en lo que se refiere al sufragio activo en elecciones municipales para los extranjeros regulares, y en lo referente al acceso a las ayudas sociales de vivienda, tutela judicial, y asistencia sanitaria tanto para regulares e irregulares.

Actualmente la tendencia (aunque existen excepciones) que existe en España, es la de utilizar el padrón municipal como mecanismo de información policial para la determinación de la condición de irregularidad o regularidad del extranjero, procedimiento que se ha instituido en la última reforma de Ley Orgánica de Extranjería, la 14/2003, que en su Disposición Adicional 5ta. establece la obligación de las administraciones locales de proporcionar a la autoridades del Estado los datos correspondientes a los extranjeros.<sup>47</sup> Asimismo, esta tendencia a dar un énfasis policial a la ley se ha reforzado a través de la reforma 14/2003, con la modificación de los artículos 54.1.b y el 66.1. y 66.2, de acuerdo a los cuales se convierte a los transportistas en agentes policiales que deben controlar pormenorizadamente la regularidad de sus transportados, y servir de fuentes de información para las autoridades pertinentes. En este sentido podemos decir que estas normas prolongan y consolidan la línea policial del Acuerdo de Shenguen, relativa al control de la fronteras internas del nuevo macro-estado europeo

### **El marco jurídico-político de la gestión de la multiculturalidad a nivel de la Autonomía de Cataluña**

...la realización de esfuerzos y actividades en materia de extranjeros, la instrumentación de mecanismos de asistencia social con el objeto siempre situado en la integración del extranjero en el mercado laboral y su progresiva enmancipación de la ayuda social, las políticas de vivienda, etc., resultan por completo carentes de sentido, frustradas y frustrantes si el extranjero no puede obtener la regularización de su situación...(Roig Molés, 2005a : 361)

---

<sup>47</sup> De esta manera un derecho que de acuerdo a la división tripartita de derechos (tema que lo profundizamos en el tema “El marco jurídico político de gestión de la multiculturalidad a nivel del Estado Español”) como es el de la intimidad, y que fue clasificado de acuerdo a la histórica sentencia del Tribunal Constitucional STC 107/1984, dentro del rubro de los de la dignidad humana de acuerdo a esta última reforma es reenviado al rubro de los que son susceptibles de limitación por los tratados o la ley.

En efecto, de acuerdo al régimen actual de extranjería español y europeo, un extranjero no – comunitario que se encuentre en una situación de “irregularidad” o “ilegalidad”, está excluido casi por completo de todos los derechos y mecanismos sociales de integración previstos tanto por las instituciones y leyes europeas como por las comunitarias. En este sentido, la condición de regularidad o irregularidad determina los niveles de inclusión social de los extranjeros a nivel local. De acuerdo a este esquema, quedan determinadas las competencias de los niveles de gobierno municipal y autonómico a las políticas y el marco jurídico descrito en páginas anteriores.

Así las políticas sociales, de vivienda, salud, escolarización (educación), servicios sociales, de acogida, de inserción laboral que las entidades locales llevan a cabo, quedan supeditadas, al esquema jerárquico de acceso a los derechos civiles, políticos y sociales establecidos a nivel Europeo y del Estado Español. De acuerdo los límites políticos explicados, las autonomías, junto a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, tienen una participación limitada a través del Consejo Superior de Política de Inmigración, en cuanto al tema de la definición anual del contingente de trabajadores extranjeros, con un peso que no supera el nivel consultivo, pues la decisión queda en manos del Gobierno central (Arts.39 y 68 de la LOE).<sup>48</sup> La intervención de las asociaciones de inmigrantes, conjuntamente con la de sindicatos y organizaciones empresariales también esta prevista tan solo en un nivel consultivo, en cuanto “consulta, información y asesoramiento en materia de integración social de inmigrantes”. (art.69 de la LOE), lo cual evidencia la condición no participativa, y de no ciudadanía de los extranjeros no comunitarios.

---

<sup>48</sup> Eduardo Roig Molés (2005a) realiza un análisis detallado sobre las limitaciones y perspectivas de desarrollo de las competencias autonómicas en materia de inmigración, dentro del marco jurídico y político actual. Específicamente trata el tema las restricciones con las que se encuentran las Comunidades Autónomas bajo el actual régimen legal en cuanto a su limitada participación en la definición de las políticas de integración social, que les competen directamente en cuanto son las ejecutores directos de las mismas, por el momento como el lo explica al detalle las comunidades solo participan en dos momentos a nivel consultivo: 1) elaborar propuestas al momento de la definición del contingente anual de trabajadores; 2) como integrantes del Consejo Superior de la Inmigración, el momento en el que “el Ministerio de trabajo a partir de las propuestas citadas, formula la propuesta definitiva al gobierno” (2005a: 379-380)

Sin embargo, a pesar de este cuadro restrictivo, en Cataluña se intentan contrarrestar los efectos negativos de este sistema de exclusión ciudadana a través de un esfuerzo interpretativo de carácter inclusivo como el desarrollado a partir de la promulgación del Decreto de la Generalitat 188/2001, de 26 de Junio, “de los extranjeros y su integración social en Cataluña”, uno de cuyos fragmentos procedo a transcribir:

4.6. El departamento de Enseñanza y el Departamento de Bienestar Social adoptarán las medidas necesarias para facilitar el acceso de los extranjeros inscritos en el padrón municipal de cualquier municipio de Cataluña, a la enseñanza de naturaleza no obligatoria y a los centros de formación de adultos respectivamente...

...  
8.2. ...también podrán ser beneficiarios de las ayudas en materia de vivienda otorgadas en el ámbito de las competencias de la Generalitat en materia de asistencia y bienestar social i a atender situaciones de emergencia social, con cargo exclusivo a su presupuesto, los extranjeros inscritos en el padrón de cualquier municipio de Cataluña donde residieran habitualmente...

...  
9.2 Los extranjeros que vivan o se encuentren en Cataluña, sea cual sea su situación administrativa , tienen derecho a acceder en las mismas condiciones que el resto de ciudadanos, a los servicios básicos de atención social primaria...servicios de atención domiciliaria...servicios de comedor, servicios de residenciales de estadía limitada, servicios de centros abiertos para infantes y adolescentes y a las ayudas de urgencia social.<sup>49</sup>

Esta política de inclusión social, más acorde con el modelo de la derogada Ley Orgánica de Extranjería 4/2000, en la que el padrón funcionaba como mecanismo de extensión de derechos; se topa con todo un régimen de extranjería restrictivo, que hemos descrito minuciosamente, según el cual el padrón funciona como mecanismo de información policial. En este sentido, si bien la norma tiene un espíritu universalista en cuanto a ciertos derechos sociales, está limitada en su aplicación, pues se encuentra en contradicción con normas de rango superior, sobre todo en lo que respecta al reconocimiento del derecho de acceso a la educación no obligatoria a los extranjeros irregulares. Además el mencionado decreto autonómico se topa con la realidad de que muchos inmigrantes irregulares prefieren vivir en la clandestinidad a ser descubiertos a través del padrón municipal, privados de su libertad y expulsados.

---

<sup>49</sup> La traducción del Catalán al Castellano es mía.

Eduardo Roig Molés explica y defiende la razón del decreto desde una perspectiva de la política de integración social, que es competencia y responsabilidad de los poderes autonómicos y locales, y según la cual las normas estatales en cuanto a derechos sociales, plantean mínimos y no máximos (2005a: 365-366). Como señala el mencionado jurista, el decreto en cuestión ha sido sometido a un recurso contencioso administrativo por parte del Estado” Español, que no está de acuerdo con esta interpretación extensiva de los derechos.

En el contexto y marco político descrito todas las acciones de integración social (acogida, acceso a servicios y recursos sociales, vivienda, salud, educación, trabajo) promovidas nivel autonómico a través Plan de Ciudadanía e Inmigración (2005-2008) o de los planes locales como el Plan Municipal de Inmigración de la ciudad de Barcelona (2004-2007), se ven constreñidos y limitados, por la dimensión sistémica de las políticas de extranjería macroestatales a nivel Europeo.

Finalmente debo señalar que la actual propuesta de Estatuto, en cuanto a la materia de la Inmigración, no incide ni cambia el marco jurídico descrito; pues ratifica su responsabilidad en cuanto a acciones y política de integración (Art. 138.1). Lo que si marca es un proceso de descentralización, que permitirá a la Generalitat tener poder de incidencia en cuanto a: 1) la ejecución de políticas laborales (europeas y estatales), trámite de permisos de trabajo, tramitación de recursos en el ámbito de la situación laboral del extranjero (Art.138.2); 2) definición de los contingentes anuales, su composición profesional y origen nacional(Art.138.3.a); y 3) la participación en decisiones en el ámbito de la extranjería e inmigración que impliquen de forma directa a Cataluña (Art.138.3.b). Este propuesta descentralizadora de Cataluña en nada afecta los principios rectores de regularidad e irregularidad, y las políticas de control policial en la construcción del estatuto del otro en la España y Europa de la Globalización.

## Conclusión

A pesar de que en el Acuerdo de Tampere de 1999, los Estados miembros de Unión Europea han realizado declaraciones tendientes a incorporar las políticas de integración social y cooperación internacional en el régimen de extranjería comunitario, la institucionalidad y las normas que se aplican en la práctica han ido construyéndose a partir de conceptos y una visión de control policial, como parte de un proceso de elaboración de un nuevo estatuto jerarquizado de la ciudadanía, que integra a los eurociudadanos (nacionales de los Estados miembros de la UE) en cuanto al acceso al conjunto de derechos civiles, políticos y sociales. En este contexto, la parte más débil y supeditada del sistema son las políticas sociales, que responden y giran entorno de los mecanismos y principios de regularidad e irregularidad, a través de los cuales se divide y segmenta la capacidad de los grupos de inmigrantes para acceder plenamente a una condición de ciudadanía.

El estatuto de la regularidad e irregularidad, es el núcleo punitivo de un sistema, que funciona como un divisor identitario hacia el exterior, es decir que delimita a extranjeros (no ciudadanos) de eurociudadanos, y de clase hacia interior, separando a los extranjeros en dos grupos estratificados: regulares e irregulares. En este marco he interpretado a la ciudadanía como un mecanismo de construcción simbólica de la nueva identidad política europea.

En este proceso el extranjero irregular es compelido a habitar la escala más baja (la irregularidad) de la estructura de estatus, a cumplir la función de mano de obra clandestina, tan solo con acceso a derechos básicos como el de la sanidad y la educación básica, mientras el peldaño inmediatamente superior pasa a ser habitado por los regulares, desprovistos de los derechos de participación política, y definidos como fuerza de trabajo funcional, que responde a las políticas de empleo nacional. En este esquema los llamados derechos de la dignidad humana (integridad física y moral, a la intimidad<sup>50</sup>) son los únicos teóricamente compartidos por todos los grupos descritos

---

<sup>50</sup> Aunque este derecho también quedó en entredicho para los inmigrantes como lo hemos mencionado anteriormente, en el momento que por ley se obliga a las administraciones locales a facilitar información relativa a extranjeros del padrón municipal a las autoridades estatales.

(eurociudadanos, regulares e irregulares); a la vez estos derechos funcionan como el límite simbólico para separar a los eurociudadanos del grupo jerárquicamente más subordinado, los irregulares. Las garantías políticas en cambio funcionan como la línea divisoria entre eurociudadanos (españoles) y extranjeros regulares.

A través de la investigación del presente capítulo, que lo he resumido en líneas superiores, demuestro que el modelo de ciudadanía que se está construyendo en Europa y la España de la globalización no ha superado la secular dinámica de jerarquización social que provoca la fusión entre los conceptos de Ethnos (pertenencia identitaria) y Civitas (pertenencia política). Por el momento el sistema de ciudadanía que se ha prefigurado en Europa, el que denomino como el de un multiculturalismo sistémico, está programado para generar profundas estratificaciones sociales, y a futuro si no es corregido, potenciales explosiones sociales. Esta es la causa de los “procesos de regularización extraordinaria” que por un breve lapso de tiempo ponen en suspenso el rígido Régimen Extranjería, a través de una flexibilización de requisitos para la regularización de los inmigrantes. Este mecanismo es utilizado periódicamente por las autoridades estatales para prevenir situaciones de tensión y explosión social<sup>51</sup>, pero no soluciona el problema de fondo, el de la inclusión social de los colectivos de extranjeros, a través de una reforma del sistema de ciudadanía.

Un sistema social, como el que he descrito, y que se está consolidando en la Europa actual a nivel macroestatal, que provoca que una persona sea reducida a ser fuerza de trabajo clandestina o funcional de acuerdo a criterios de diferenciación nacional y social, y en el cual el extranjero está desprovisto por ley de la capacidad de gozar en igualdad de condiciones de los bienes simbólicos y materiales que constituyen los derechos humanos, podría reproducir peligrosas dinámicas sociales de exclusión y enfrentamiento social.

---

<sup>51</sup> Desde 1985 a la fecha se han producido 6 procesos de regularización extraordinaria en el Estado español, el último de los cuales se realizó entre los meses de Enero y Marzo del 2005; a pesar de lo cual de acuerdo a estimaciones aproximadas un millón de personas continúan siendo parte de la irregularidad,

## Conclusión general

...queremos ser catalanes con los mismos derechos y deberes que todos. Pero esta igualdad no será real sin regularizar nuestra situación obteniendo con facilidades los papeles. El gobierno del PSOE plantea un nuevo Reglamento de la Ley de Extranjería para iniciar una regularización, con la prueba de la existencia de un contrato de trabajo de acuerdo a la buena voluntad del empresario.. dejará a miles de inmigrantes sin papeles, condenándolos a la marginación y a ser víctimas de todo tipo de abusos. Esta falsa regularización permitirá al empresario salir con prestancia...de la economía sumergida...perjudicando a los más indefensos...<sup>52</sup>

En el fragmento del manifiesto que presento a inicios de la presente página se evidencian los obstáculos que se les imponen a los inmigrantes para acceder a la condición social de la ciudadanía en la actual Europa de la Globalización, las razones institucionales, sociales e identitarias de esta situación ya han quedado explicadas a lo largo de los capítulos precedentes. En el citado discurso además se evidencia la asunción del concepto de regularización como el camino a seguir para acceder a ese estatuto político, se expresa la apropiación de una categoría de dimensión sistémica, sin tomar en cuenta, que la regularización no implica el acceso total al conjunto de derechos, solo un ascenso en la estructura del estatus vigente en la Europa actual. A final, el ciclo de este mecanismo, irregularidad – regularización, conduce a reproducir una dinámica de reproducción social jerarquizada. Es decir, el discurso en cuestión no desarma el núcleo del sistema, solo lo pone en entredicho.

Por otro lado, el manifiesto incluye una crítica de la vía utilizada por el actual gobierno español para regularizar a los extranjeros durante el último proceso de regularización extraordinaria realizada entre Enero y Abril de 2005: la oferta laboral. El movimiento social de “los sin papeles”, en el citado mensaje con razón expresa las limitaciones que implica emprender una “normalización” en torno al requisito del “contrato de trabajo”,

---

<sup>52</sup> Fragmento de manifiesto leído en el contexto de un acto simbólico del movimiento de los “sin papeles” integrados en la “Asamblea para la Regularización Sin Condiciones”: entrega de ofrenda floral y firmas apoyo solicitando la regularización sin condiciones de los inmigrantes ante el monumento de Rafael Casanova, en el día nacional de Cataluña (traducción propia del Catalán al Castellano), 11 de Septiembre de 2004. En la declaración se hace evidente la posición crítica de este movimiento a la propuesta del gobierno de “regularización de los indocumentados” que se ejecutó entre Enero y Abril de 2005, fundamentada en la existencia de un contrato de trabajo. Actualmente a pesar de la regularización llevada a cabo se calcula que un millón de personas continúan viviendo en el estatuto de “la irregularidad” en el Estado español.

en tanto el inmigrante es definido como fuerza de trabajo funcional que responde a un mercado nacional y europeo”, y no se toma en cuenta la diversidad de situaciones humanas, que pueden confluir en la persona que ha decidido emigrar.

Evidentemente, el texto que he citado vislumbra la tensión social que sufre un grupo de personas cada vez más importante en el marco de un nuevo sistema político y simbólico, el de la eurociudadanía, cuya lógica de exclusión cultural y social ha sido el objeto del presente estudio; además vislumbra una lucha social de largo alcance que lógicamente exigirá un replanteamiento de los principios fundamentales de construcción de la institución de la ciudadanía en Estado occidental.

Del análisis realizado a lo largo de la investigación concluyo que es de vital importancia poner en cuestionamiento las categorías de “regularidad” e “irregularidad”, pues todavía se apela a esta vía como el camino para “normalizar” una situación. Es fundamental que desde el análisis político y social se deconstruyan estas categorías que reducen a la persona a ser engranajes de un sistema de subordinaciones sociales. Si algún sentido han tenido las luchas sociales que han permitido el enriquecimiento del estatuto de los derechos civiles, políticos y sociales de la persona, es por su espíritu enmancipatorio dirigido a comprender al ser humano en su integridad, y no como pieza funcional de un mecanismo. En consecuencia, el estudio que he presentado está dirigido a provocar este debate, no solo en la dimensión académica, también en la de los diferentes actores implicados en un nuevo proceso de reconstrucción social, cuyo objetivo es redignificar las condiciones de las personas inmigrantes. Este nuevo reconocimiento de derechos exige el cuestionamiento desde los movimientos sociales y los que hacemos las Ciencias Sociales, de un sistema de ciudadanía que funciona más como un mecanismos de clasificación social e identitaria que como una institución que permite la inclusión social.

En tanto en el proceso actual se niega la condición de persona de los llamados extranjeros irregulares a través de la restricción de derechos tan elementales como los de asociación, manifestación, huelga (entre otros) y a los regulares no se les permite el acceso a los derechos políticos no se puede pensar en una esfera participativa y comunicacional; lo cual evidencia que la dinámica monocultural del Estado Nación

occidental tiene plena vigencia en la España de la Globalización, y solo ha entrado en un proceso de complejidad hacia una forma sistémica – europea.

En consecuencia, las dimensiones deliberativa e intercultural no pueden darse, si primeramente no se han instituido unas condiciones de igualdad sólidas y una transformación profunda a nivel de las instituciones, instrumentos jurídicos y políticos claves de la Unión Europea y sobre todo a nivel la cultura política de su sociedad. Por el momento, la tendencia dominante va en dirección a la construcción de una eurociudadanía como mecanismo o círculo protector de la lógica de jerarquización social del Estado-Nación, con la plena vigencia de formas de exclusión identitarias y sociales, organizadas a nivel sistémico a través del mecanismo de la regularidad e irregularidad, que impacta en un derecho tan fundamental como es el de la “libertad personal”.

Después de analizar los instrumentos normativos y políticos a través de los cuales se ha constituido la eurociudadanía, finalmente concluyo que las sociedades europeas y la española por el momento están lejos de la posibilidad de construir un modelo de ciudadanía intercultural, sin embargo, creo que el camino emprendido no es irreversible y constituye un reto tanto para los que buscan transformaciones sociales verdaderamente enmancipatorias, como para los que buscamos aportar una reflexión iluminar posibilidades de cambio.

## Bibliografía

Aguelo Navarro, Pascual

- 2001 "Derechos Humanos y Legislación de Extranjería", en Fernández Solá, Natividad y Calvo García, Manuel, coords., *Inmigración y Derechos*, Zaragoza, Mira Editores, pp.215-235.

Baca Olamendi, Laura

- 2000 "Ciudadanía Multicultural", en Laura Baca Olamendi, Judit Bokser Liwerant, Fernando Castañeda y otros, comps., *Léxico de la Política*. México D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. pp. 54-57.

Bobes, Velia Cecilia

- 2000 "Ciudadanía". En: Laura Baca Olamendi, Judit Bokser Liwerant, Fernando Castañeda y otros, comps., *Léxico de la Política*, México D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. pp. 50-53.

Bonilla Marcelo, Gilles Cliche

- 2001 "Conclusión general: hacia la sinergia entre la investigación del impacto social de las TIC y la acción política para la construcción de un desarrollo equitativo", en Marcelo Bonilla, Gilles Cliche, eds., Internet y sociedad en América Latina y el Caribe, investigaciones para sustentar el diálogo, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede – Ecuador, pp. 603-609.

Bourdieu, Pierre

- 1991 "El Sentido Práctico", Madrid, Taurus Ediciones.

Bottmore Tom

- 1992 "Ciudadanía y clase social cuarenta, años después", en Marshall, T.H. y Bottmore Tom , "Ciudadanía y Clase Social", Madrid, Alianza Editorial, pp. 85-137.

Cabanellas, Guillermo

- 1998 "Diccionario enciclopédico de Derecho Usual", Buenos Aires, Editorial Heliasta.

Camacho Azurduy, Carlos A.

- 05/2004 "El derecho a la información como práctica deformación y desarrollo de la ciudadanía comunicativa", en  
[http://www.iigov.org/documentos/?p=4\\_00125](http://www.iigov.org/documentos/?p=4_00125)

- De Lucas, Javier  
2001 "Las condiciones de un pacto social de inmigración", en Fernández Solá, Natividad y Calvo García, Manuel, coords., *Inmigración y Derechos*, Zaragoza, Mira Editores, pp.33-59.
- Del Búfalo, Enzo  
2001 "El problema del poder en Foucault". *Revista Latinoamericana de Estudios Avanzados*, 13: 57 - 79, Caracas, Centro de Investigaciones Postdoctorales de la Universidad Central de Venezuela.
- Elias, Norbert  
1987 "El proceso de Civilización", Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Foucault Michel  
1963 "Naissance de la Clinique", París, Presses Universitaires de France.
- Foucault Michel  
1972 "Histoire de la folie, à la' âge classique", París, Éditions Gallimard.
- Foucault Michel  
1975 "Surveiller et punir", París, Gallimard.
- Flores Fernando  
2005 "Los derechos fundamentales de los extranjeros irregulares", en Revenga Sánchez, Miguel, coord., *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp.153 - 172.
- García Roca, Javier  
2005 "La titularidad constitucional e internacional de los derechos fundamentales de los extranjeros y las modulaciones legales a sus contenidos", en Revenga Sánchez, Miguel, coord., *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp.71 - 108.
- García Ruiz, J. Luis  
2005 "La condición de extranjero y el Derecho Constitucional español", en Revenga Sánchez, Miguel, coord., *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp.489 - 521.

- González Sthepan, Beatriz  
 1996 "Economías Fundacionales: diseño del cuerpo ciudadano", en Beatriz González Sthepan, comp., *Cultura y Tercer Mundo, 2. Nuevas Identidades y Ciudadanías*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Habermas Jürgen  
 1999 "La inclusión del otro", Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Habermas Jürgen  
 1991 "Ciudadanía Política i Identitat Nacional", Barcelona, Publicaciones de la Universitat de Barcelona.
- Kymlicka Will  
 1996 "Ciudadanía Multicultural", Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica.
- Marshall, T.H.  
 1965 "Class, Citizenship and Social Development", Nueva York, Anchor Books, Doubleday & Co.
- Marshall, T.H. y Bottomore Tom  
 1992 "Ciudadanía y Clase Social", Madrid, Alianza Editorial.
- Marshall, T.H.  
 1992 "Ciudadanía y Clase Social", en Marshall, T.H. y Bottomore Tom , "Ciudadanía y Clase Social". Madrid, Alianza Editorial. pp.15-82.
- Pujadas, Joan J. y Massal Julie  
 2002 "Migraciones ecuatorianas a España: procesos de inserción y claro oscuros", *Revista Íconos*, 14: 67 –87, , FLACSO – Sede Ecuador, Quito.
- Revenga Sánchez, Miguel  
 2005 "De los rigores de la Ley a las dulzuras del Derecho: la aplicación de la Constitución y el régimen jurídico de las expulsiones", en Revenga Sánchez, Miguel, coord., *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 279 – 307.
- Rodrigo Alsina, Miquel  
 1999 "Comunicación Intercultural", Barcelona, Anthropos Editorial.

- Roig Molés Eduardo
- 2005a "Autonomía e inmigración: competencias y participación de las Comunidades Autónomas y los Entes locales en materia de inmigración, en Miguel Revenga Sánchez coord., *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 359 - 400.
- 2005b "Los derechos de los extranjeros: titularidad y limitación", en Miguel Revenga Sánchez coord., *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 587 - 631.
- Ruiz López, Blanca y Ruiz Vieytes , J. Ruiz
- 2001 *Las Políticas de inmigración: la legitimación de la exclusión*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- Solanes Corella, Ángeles
- 2001 "La situación jurídica del extranjero irregular en España", en Fernández Solá Natividad y Calvo García, Manuel, coords., *Inmigración y Derechos*, Zaragoza, Mira Editores, pp. 237 – 263.

### **Textos legales y planes oficiales**

*Acuerdo de Adhesión del Reino de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985, entre los gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990, al cual se adhirió la República Italiana por el Acuerdo firmado en París el 27 de noviembre de 1990, hecho en Bonn el 25 de junio de 1991, Boletín Oficial del Estado, BOE de 5 abril de 1994; corrección de errores en BOE de 9 de Abril,*

*Código Civil, Actualizado a Septiembre de 2003*, Madrid, Civitas Ediciones, 2003.

*Constitución Española de 1978*. Madrid, Editorial CEP, 2002.

*Declaración de derechos humanos de 1948, precedida de un estudio sobre sus antecedentes, sus principios y su inserción en el mundo contemporáneo por el profesor Cristóbal R. Garro (1985)*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.

*Decret 188/2001, de 26 de Junio, dels estrangers i la seva integració social a Catalunya*, Bulletí Oficial del Parlament de Catalunya de 16 de jul de 2001.

Goverment of Canada 1991, "Shaping Canada's Future Together: Proposals", Ottawa, Supply and Services.

*Ley orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, ley orgánica , 4/2000, de 11 de enero; reformada por las leyes 8/2000, de 22 de Diciembre; 11/2003 de 29 de septiembre y 14/2003 de 20 de noviembre. BOE de 12 de enero 23 de diciembre de 2000, 30 de septiembre de 2003 y 21 de noviembre de 2003, respectivamente.

*Proposta de Reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, tram. 206-00003/07, Bulletí Oficial del Parlament de Catalunya de 3 de Octubre de 2005.

*Pla de Ciutadania e Inmigració 2005 – 2008, Departament de Benestar i Família, Secretaria per a la Immigració.*

*Programa de Actuación municipal 2004 – 2007, Ajuntament de Barcelona.*

*Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957, versión consolidada por el Tratado de Ámsterdam de 2 de Octubre de 1997*, Boletín Oficial del Estado, BOE de 1 de enero de 1986 y 7 de mayo de 1999, respectivamente.

## **Documentos e informes institucionales**

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**  
2002            *Informe de Desarrollo Humano - Bolivia*, PNUD, La Paz.

**Observatorio del Sistema Penal y Derechos Humanos**  
2003            *Primer informe sobre los procedimientos administrativos de detención, internamiento y expulsión de extranjeros en Cataluña*, Barcelona, Universitat de Barcelona.

**Organización de las Naciones Unidas**  
2004            Informe presentado por la Relatora especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2003/46 de la Comisión de Derechos Humanos.