

EL VEÏNATGE A LA CIUTAT MULTICULTURAL

JAVIER DE LUCAS. Catedràtic de Filosofia del Dret i Filosofia Política

Director del Grup d'Estudis sobre Ciutadania, Immigració, Multiculturalisme i Minories (GECIM). Universitat de València

Dossier

Introducció

És un tòpic sostingut el que distingeix entre polítiques d'immigració (gestió dels fluxos, primera acollida de la immigració, estatus jurídic que correspon a la seva estada definida en termes de provisionalitat) i polítiques de multiculturalitat (corresponents a la gestió de la societat multicultural, un dels agents decisius de la qual és la població immigrant). Mentre que a les primeres el paper de les ciutats seria reduït —una hipòtesi més que discutible ja que l'acollida i la presència corresponen sobretot a l'àmbit municipal en la pràctica, encara que no es disposi de competències i recursos a l'alçada—, en les segones seria decisiu.

El que ningú discuteix és la creixent importància de les polítiques locals a propòsit de la integració del *nou veïnat* —la població immigrant—, els agents per excel·lència de la multiculturalitat exògena (hi ha una multiculturalitat pròpia, encara que ens n'oblidem) amb el veïnat *de sempre*. Aquesta és una tesi entorn de la qual no solament hi ha acord, sinó fins i tot cert marc normatiu, àdhuc europeu, almenys tenint en compte el que podem extreure de l'aproximació a aquesta qüestió a partir de les recomanacions de Tampere l'octubre de 1999.¹ En aquest context és on pot prendre cos la discussió sobre una qüestió tradicionalment aparcada per no pertinent o, com a molt, secundària: l'accés a la ciutadania de la població immigrant.

Potser a algunes persones els semblarà que les qüestions de la ciutadania queden fora de l'abast de les corporacions locals,

fins i tot, en el cas d'Espanya, de les competències de les comunitats autònomes. Però precisament és això el que vull assenyalar com un error. Segons la meua opinió, el camí de la ciutadania és precisament la via de la inserció de la immigració (juntament amb la igualtat en els drets), i això ha de començar per l'àmbit local. No ignoro que les corporacions locals es plantegen amb caràcter més immediat altres mesures, altres polítiques d'integració, que es refereixen a l'accés (a la titularitat i al gaudi) als béns bàsics, com la salut, l'educació, el treball, l'habitatge, la llengua, la cultura. No ignoro que per a moltes persones són aquestes les prioritats, i per tant parlar d'integració dels nous veïns i veïnes és una cosa amb sentit més pragmàtic que aquest plantejament aparentment tan allunyat de la ciutadania. Però crec que això és un error. I crec, a més, que aquesta de la ciutadania és la ruta i el procediment al qual apunta la visió que emana de Tampere i que, malauradament, encara no ha trobat un desenvolupament suficient i coherent, tot i que hi ha pistes consistents, sobretot per part de la Comissió Europea i el Comitè Econòmic i Social Europeu, tal com tractaré d'assenyalar.

Enunciaré així el punt de partida de la meua proposta: hem d'oferir a les persones immigrants l'accés a la ciutadania? I si la resposta és afirmativa: és acceptable l'opció, el camí, que ara els oferim? És practicable? Finalment, quin és el paper de les corporacions locals en aquesta qüestió?

Avanço ja que la realitat mostra una resposta aclaparadorament negativa a preguntes com aquestes. En tot cas, el que oferim a

les persones immigrants és un accés a la ciutadania que com a mínim caldria qualificar de laberíntic, no exempt de trampes i tornada enrere. I, al damunt, una ciutadania devaluada. I és així perquè no volem immigració integrada, sinó només *Gastarbeiter*.² Volem treballadors i treballadores estrangers dòcils, aptes per a les necessitats que hi hagi al nostre mercat, i només mentre aquestes necessitats existeixin. No els volem visibles a les nostres escoles, ambulatoris, als nostres barris, als nostres centres d'oci.

Tot això és un projecte coherent amb la nostra concepció instrumental de la immigració, però molt incoherent amb els principis de legitimitat legal que diem sostenir en les nostres constitucions i que hem proclamat en instruments jurídics de drets humans de caràcter universal i regional, que són dret positiu, vigent, al nostre país. Incoherent amb el proclamat objectiu d'integració de les persones immigrants. Perquè, segons la meua opinió, si alguna cosa significa integració és, abans que res, igualtat de drets (que no uniformitat). Hi insisteixo, no només no discriminació (injusta: hi ha discriminacions justificades, necessàries), sinó igualtat. Precisament per això entenc la inte-

1. El Consell d'Europa va celebrar una reunió els dies 15 i 16 d'octubre de 1999 a Tampere, on es va abordar el tema de la creació d'una àrea de llibertat, seguretat i justícia per a la Unió Europea. Les seves línies d'actuació queden recollides en el document de les conclusions de la Presidència: Presidency Conclusions of the Tampere European Council 15-16 October 1999 (SN 200/99).

http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/0200-rl.en9.htm

2. N. de T.: aquest terme es reflecteix a la mà d'obra estrangera.

gració com un objectiu més ambiciós que el de la integració social (en la vida quotidiana, econòmica, cultural, jurídica) que òbviament és necessària, però no suficient. Parlaré sobretot d'integració política perquè el cor de la meua proposta és que no podem parlar d'integració si no treballem per obrir l'accés a la ciutadania per a les persones immigrants. Dit de manera més simple, sense accés als drets polítics no hi ha projecte d'integració que sigui creïble.

En tot cas, aquesta política que critico per insuficient, és una visió de la integració de la població immigrant, més que hipòcrita, cínica, i a més una visió contaminada per l'actual obsessió per la seguretat (la prioritat de la guerra contra el terrorisme) que domina les agendes polítiques estatals i internacionals.

De la meua part, intentaré mostrar que és possible una altra visió de la integració del nou veïnat. Una visió que exigeix partir d'una altra forma d'entendre la política i la comunitat política: plural, igualitària, inclusiva. I, paradoxalment, les esperances de trobar aquesta altra visió de la política es troben en dos plans diferents del propi dels Estats nacionals que ara la monopolitzen. Per sota, en el pla infraestatal, en les corporacions locals com a comunitats polítiques primàries, precisament per això les decisives a l'hora d'enfocar d'una altra manera la presència, la visibilitat, la integració, de les persones immigrants. Per dalt, en l'àmbit supraestatal, en la Unió Europea, on és possible pensar una altra forma de comunitat política, plural, consociativa, inclusiva.

El veïnatge com a ciutadania. Un projecte de ciutadania oberta, plural i inclusiva per a la població immigrant

La tesi que proposaré no és, al meu parer, ambiciosa, ni està mancada de fonament jurídic. Es tracta simplement d'ancorar l'accés a la ciutadania en la residència estable (des de tres anys) en l'àmbit local, és a dir, ciutadania com a veïnatge, amb drets polítics plens en l'àmbit municipal (cosa que és una mica més que el dret a sufragi actiu i passiu, el dret a vot), una ciutadania multilateral (doble, i encara més, quàdruple ciutadania) i a més ciutadania gradual: des del veïnatge en l'àmbit autonòmic primer, estatal i europeu després.

I per a això prenc dos punts de partida. El primer, l'existència d'antecedents en diferents Estats de la UE, i sobretot, d'un moviment important a favor d'aquest objectiu. El segon, el que m'ofereixen dos dictàmens del Comitè Econòmic i Social Europeu (CEES) i la Comunicació 757 de l'any 2000 del comissari Vitorino, on trobem la proposta d'una ciutadania cívica, d'una ciutadania com a element d'integració.

Com deia, em baso en alguns antecedents a la UE. Neuchâtel a Suïssa en va donar l'exemple a partir de 1850. Més recentment hi va haver diversos països que van acordar el dret de vot i d'elegibilitat a totes les persones residents estrangeres en les eleccions municipals: Irlanda el 1963, després Suècia, Noruega, Dinamarca, Països Baixos i més recentment Finlàndia. Al Regne Unit, la ciutadania de la Commonwealth té el dret de vot i d'elegibilitat a totes les eleccions.

A la UE, deu anys després del Tractat de Maastricht, només Luxemburg va estendre a la població "no comunitària" el dret de vot, sense elegibilitat, en les eleccions municipals. El passat mes de febrer es va aprovar (no sense polèmica) una llei del Parlament belga que reconeix aquest dret.³ Hi ha estructures consultatives de persones residents estrangeres a diverses ciutats d'Alemanya (va començar amb l'oficina d'affers multiculturals, amb el govern verd i vermell i per iniciativa de Daniel Cohn-Bendit), Àustria, Bèlgica, Itàlia i Luxemburg. De la seva banda, Espanya i Portugal concedeixen el dret de vot a les persones estrangeres només en cas de reciprocitat.

Pel que fa a la UE en sentit estricte, el Tractat de Maastricht de 1992, en concedir el dret de vot i d'elegibilitat per a les eleccions municipals únicament als súbdits i súbdites dels altres països de la Unió Europea, va millorar els drets cívics d'un nombre important de persones estrangeres, però va crear noves desigualtats per a les estrangeres extracomunitàries. Es reconeix la ciutadania europea a cinc milions de persones que resideixen als Estats membres i són nacionals d'un altre Estat membre. Però es discrimina entre 15 i 20 milions de persones que viuen a la Unió Europea i no tenen la nacionalitat de cap dels Estats membres. Alguns Estats membres i alguns

3. Les persones immigrants i ciutadanes no comunitàries amb els papers en regla i cinc anys d'antiguitat com a residents podran votar en les eleccions municipals de Bèlgica, d'acord amb aquesta llei que el Parlament federal va aprovar el 22 de febrer de 2004. El text va tirar endavant malgrat el rebuig del Partit Liberal Demòcrata flamenc del primer ministre Guy Verhofstadt, i gràcies al suport de totes les formacions francòfones.

Estats candidats reconeixen el dret al sufragi actiu en les eleccions municipals; però la majoria dels Estats neguen a aquestes persones els drets polítics. Per això, en diversos països, com a França, s'han mobilitzat associacions per estendre a totes les persones residents estrangeres els drets obtinguts per als membres de la UE. A més, el Consell d'Europa i el Parlament europeu han pres diverses vegades posició a favor del dret de vot de totes les persones residents estrangeres. Nombroses associacions consideren que s'ha d'acabar amb les diferències instituïdes a Maastricht i igualar al nivell superior: concedir els mateixos drets a totes les persones residents estrangeres qualsevol que sigui la seva nacionalitat i, per a això, crear una ciutadania europea de residència.

Concretament avui, a la UE hi ha una campanya llançada pel grup «Lettre de la citoyenneté» que busca obtenir un milió de firmes per demanar la reforma del Tractat de la Unió (ara seria de la Constitució europea: es fonamenta en el que disposa l'article 2.46.4 del text del projecte) a fi d'aconseguir que l'article 1.8.1 digui el que segueix: "els que detinguin la nacionalitat d'un Estat membre o siguin residents estables, tenen la ciutadania de la UE". Es tractaria aleshores de possibilitar una interpretació extensiva dels drets reconeguts a la part segona de la Constitució, per exemple a l'article 2.40 (eleccions municipals), al 2.45.2 (llibertat de circulació i residència), al 2.47 i següents. Aquesta reivindicació es va presentar a la Convenció que ha elaborat el projecte de Constitució europea, però no es va tenir en compte. En can-

vi, em sembla interessant conèixer una mica més l'origen d'aquest moviment.

El 1987 a Amiens (França), el Municipi, governat per la unió de l'esquerra, impulsà les persones estrangeres d'aquesta població a elegir quatre consellers i conselleres associats al Consell Municipal. Va ser per donar suport i també donar a conèixer aquesta iniciativa que es va crear el 1988 l'Association de Soutien à l'Expression des Communautés d'Amiens (ASECA). El seu objectiu s'estén de seguida a un altre de més general, la promoció de la ciutadania i dels drets cívics de les persones residents estrangeres. Amb aquesta finalitat, publica a partir de gener de 1993 la *Carta de la Ciutadania (Lettre de la Citoyenneté)* que, cada dos mesos, fa el balanç en matèria de drets polítics de les persones estrangeres i d'accés a la nacionalitat del país de residència, a Europa i a la resta del món. A més, cada any fa un sondeig a França per observar l'estat de l'opinió pública amb aquest propòsit: amb dades de setembre de 2003, són el 57% de les persones interrogades les que estan a favor del dret de vot de les persones residents estrangeres a les eleccions municipals i europees, contra només el 28% de la primera enquesta, l'abril de 1996. Aquest grup va fer l'any 2000 un sondeig als 15 països de la UE sobre l'extensió del dret de vot per a les eleccions europees. Aquesta associació buscava persones associades a Europa per continuar aquest tipus d'operació abans de les eleccions europees de 2004. Iniciada els anys vuitanta entorn del col·lectiu "J'y suis, j'y vote", la lluita pels drets polítics de la població resident estrangera la reprenen uns anys més tard tres

col·lectius que actuen de comú acord i reuneixen nombroses associacions i organitzacions polítiques: "Même sol, mêmes droits = même voix", "Un(e) résident(e), une voix", i "Pour une véritable citoyenneté européenne". Aquests col·lectius tenien per objectiu, en particular, obtenir el dret de vot per a les eleccions municipals abans de l'any 2001. L'adopció per part de l'Assemblea Nacional el 3 de maig de 2000 d'una proposició de llei sobre el dret de vot de la població resident estrangera a les eleccions municipals finalment no va tenir concreció per l'absència d'un vot del Senat i de la voluntat veritable del govern de l'esquerra plural de dur a terme l'expedient.

Tot i que no es pot negar l'escàs desenvolupament del que podem anomenar "l'esperit de Tampere" sobre el reconeixement de la integració política de les persones immigrants a través de les nocions d'integració cívica i ciutadania cívica obertes en aquesta població, no falten elements que permeten ancorar propostes. Concretament, el principi d'integració política ha estat proposat, a propòsit de les persones immigrants, per la Comissió Europea⁴ i pel Comitè Econòmic i Social Europeu al seus dictàmens 365/2002 i 593/2003.⁵

4. Per exemple, COM (2000) 757 final, de 12 de novembre de 2000 ("Comunicació de la Comissió sobre política europea d'immigració", del comissari de Justícia Interior, A. Vitorino), reiterada a la COM (2000) 262 final, de 30 de maig de 2002.

5. Dictamen del CESE 365/2002, de 21 de març de 2002, sobre la immigració, la integració i el paper de la societat civil organitzada en relació amb l'establiment del Programa marc comunitari per a promoure la integració social de les persones immigrants. El segon, el Dictamen 593/2003, de 14 de maig de 2003, d'incorporació a la ciutadania de la UE.

Com s'ha recordat, va ser a la Comunicació de la Comissió Europea COM (2000) 757, de 22 de novembre de 2000, on es van perfilar els elements d'una "nova política d'immigració europea", que permetrien parlar d'una "ciutadania cívica" (epígraf 3.5). Si la considero encara significativa és perquè posa l'accent en l'objectiu de "integració de la població nacional de països tercers" que acudeixen com a persones immigrants (epígraf 2.5), i, sobretot, per l'afirmació de la integració com un "procés bidireccional que implica l'adaptació tant per part de la persona immigrant com de la societat d'acollida", cosa que suposa el reconeixement que els deures són mutus (encara que falti el reconeixement de l'asimetria en la situació de totes dues parts respecte a l'exigibilitat d'aquests deures) i pels mitjans que apunta com a elements d'integració: el benefici en les condicions de vida i treball, la lluita contra la discriminació, el racisme i la xenofòbia, els programes específics d'immigració a tots els nivells (nacional, regional i local, començant per aquest darrer, ja que "la clau de l'èxit es troba en l'establiment de mesures en nivells molt baixos, basades en associacions entre els molts actors que hi han de participar") i, molt específicament, en dos criteris: "la igualtat respecte a les condicions de treball i l'accés als serveis" i "la concessió de drets cívics i polítics a les persones migrants residents a llarg termini".

Entre tots aquests elements, que no puc analitzar ara en la seva complexitat, continuo entenent com a particularment positives sobretot dues propostes de la Comunicació 757 que es podrien desen-

volupar, ja que es formulen, com les que hem vist, només de forma molt general, i permetre així avançar en la transformació de la ciutadania que he tractat de recordar en aquestes pàgines. La primera és un pas important en el camí cap a l'obtenció d'un estatut de resident europeu per a les persones immigrants que, complertes determinades condicions, puguin ser equiparades en sentit estricte, és a dir, en termes d'igualtat de drets, a la ciutadania europees. Es tracta de la recuperació de la idea que és ciutadana la persona que habita a la ciutat (tot i que avui només sembla que puguem aspirar a reconèixer aquesta condició a qui "viu i treballa"), no només qui hi neix. La segona torna a la idea mateixa de democràcia de les ciutats.

En primer lloc, la recuperació de l'estatut de la persona resident. Fer radicar la condició de ciutadà en la de resident, en comptes de la de nacional, és un pas extraordinàriament important. Però cal començar per fer assequible aquesta condició. I el problema és la circularitat entre permisos de residència i treball, que hi concorre com a factor negatiu perquè contribueix a aixecar una barrera gairebé infranquejable des del punt de vista del procés d'integració de les persones immigrants com a ciutadans i ciutadanes. El primer problema de l'accés a la ciutadania des de la immigració és simplement arribar, entrar legalment, i la circularitat en qüestió (juntament amb l'existència d'economia submergida) és la raó fonamental que s'opti per una via clandestina o il·legal d'accés. Cal donar carta de legalitat a la immigració que ve a buscar treball, mitjançant visats

amb aquest propòsit i permisos de residència que acullin les persones immigrants que intenten aconseguir aquest objectiu. La Comunicació 757, a l'epígraf 2.4 reconeix la conveniència d'aquest tipus de visat i, per tant, d'una nova categoria de residència no directament vinculada al permís de treball. I, per descomptat, aquesta situació de resident inicial, que busca feina, ha de portar aparellat un estatus de seguretat, de garantia en els drets que li corresponen.

En segon lloc, la idea de "ciutadania cívica" que s'enuncia tímidament a l'epígraf 2.5 de l'esmentada Comunicació 757⁶ s'ha de desenvolupar. Aquesta ciutadania cívica ha de començar pel reconeixement que la persona resident (encara que només sigui resident temporal i no definitiva o permanent) en la mesura que paga impostos i contribueix amb el seu treball i amb els seus impostos, amb la seva presència com a veí o veïna i no només com a treballador o treballadora a la construcció de la comunitat política—començant per la primera, la ciutat— té no només drets civils i fins i tot socials, sinó polítics: dret a participar almenys en aquest nivell. El primer esglau de la ciutadania cívica tornaria a ser el primer esglau de la idea europea, les ciutats, la comunitat política municipal.

6. "La Constitució europea podria constituir una referència per al desenvolupament del concepte de ciutadania cívica en un Estat membre concret (amb un conjunt comú de drets i obligacions bàsiques) per al les persones nacionals de tercers països. El fet de premetre a les persones immigrants adquirir aquesta ciutadania transcorregut un període mínim de dos anys podria ser una garantia suficient perquè moltes persones immigrants s'establissin amb èxit en la societat, o podria ser un primer pas cap a l'adquisició de la nacionalitat de l'Estat membre en qüestió."

Aquest és el sentit dels dos dictàmens als quals m'he referit abans i en particular el del Dictamen 593/2003 del CESE, que comença afirmant al punt 1.5 que "Cal polítiques públiques i actituds socials integradores per aconseguir que Europa sigui una bona terra d'acollida, una societat inclusiva, plural i intercultural. Integrar adequadament les persones residents actuals i futures, que provenen de tercers països, constitueix un objectiu estratègic per als europeus i les europees." Per això, i partint de la correspondència entre ciutadania i igualtat jurídica, el CESE proposa que la Convenció Europea adopti una noció extensa de ciutadania europea, amb un àmbit d'aplicació personal que inclogui aquelles persones que, tot i ser nacionals de tercers països, estan en situació de residència estable o de llarga durada en algun dels Estats membres de la Unió Europea. Aquesta noció extensa es correspon amb l'adoptada per la Comissió sota la denominació "ciutadania cívica",⁷ fundada en l'article 20 de la Carta de Drets Fonamentals de la UE adoptada a Niça.

Per això, a l'apartat 4.13.1 sosté: "En la primera Constitució europea, al principi del segle XXI, cal que el dret a la ciutadania superi els límits de la pertinença a la nacionalitat, i s'obri al concepte de la residència estable. Si la base dels drets polítics i socials per a les persones és la pertinença a una comunitat de caràcter nacional o la pertinença a un grup ètnicocultural, no és possible configurar una ciutadania europea. Europa és plural en tots els sentits, en essència és intercultural. La base de la Unió Europea no és "la nació europea". La ciutadania europea no pot estar basada exclusivament en la

nacionalitat. La ciutadania europea ha de superar la simple suma de les persones nacionals dels Estats membres, per constituir una ciutadania política, de caràcter plural i integradora i participativa. Aquesta ciutadania participativa, que forma part de la identitat comuna dels ciutadans i ciutadanes europeus, no suposa només una relació democràtica entre la ciutadania i "l'Estat", sinó que va més enllà, i significa també un sistema de relacions participatives entre els ciutadans i ciutadanes i les organitzacions de la societat civil."

I després de proposar el dret a vot, acaba amb les conclusions següents:


"1.1 Reconèixer la ciutadania de la Unió a les persones residents que són nacionals de tercers països, tant si hi viuen de manera estable o de llarga durada, és un pas positiu perquè la Unió confirmi la seva voluntat d'integrar totes les persones, qual sevol que sigui la seva nacionalitat.

1.2 En el futur, als Estats membres de la Unió Europea s'incrementarà la població d'origen immigrant. Moltes d'aquestes persones seran residents estables o de llarga durada. També s'incrementarà la mobilitat de totes les persones amb el desenvolupament de la lliure circulació. La Convenció ha d'analitzar si les actuals bases polítiques i jurídiques són suficients, o no ho són, per fomentar la integració.

1.3 El CESE sol·licita a la Convenció que, en l'elaboració de la primera Constitució de la Unió Europea, el principi d'igualtat s'apliqui a totes les persones, siguin nacionals dels Estats membres o nacionals de països tercers, que resideixin de manera legal i estable a la Unió Europea."

1.4 El CESE sol·licita a la Convenció que la ciutadania de la Unió disposi d'un nou criteri d'atribució: que la ciutadania estigui vinculada no només a la nacionalitat d'un Estat membre, sinó també a la residència estable a la Unió Europea.

Per tant, proposa a la Convenció que l'article 7 (Ciutadania de la Unió) atorgui la ciutadania de la Unió no solament a les persones nacionals dels Estats membres, sinó també a totes les persones que visquin de manera estable o de llarga durada a la Unió Europea. La ciutadania de la Unió s'afegirà a la ciutadania nacional sense substituir-la. D'aquesta manera aquestes persones seran ciutadans i ciutadanes europees, i per tant iguals davant la Llei.

El camí cap a l'accés a la ciutadania d'aquests nous veïns i veïnes no ha fet res més que començar. Però no té per què ser llarg, almenys en allò que pertoca al reconeixement que la condició de veïnat, de pertinença a aquesta primera comunitat política que és la municipal, les ciutats. És una exigència ineludible, un dret bàsic que no hem de deixar de reconèixer. Un dret per a tots els veïns i veïnes, per a totes les persones que demostren la seva voluntat de pertànyer. Un dret, malauradament, dificultat per l'impacte negatiu de la Llei Orgànica 14/2003 en la seva reforma de la Llei de bases de règim local quant al padró municipal, que transforma una eina (una condició) per a la integració en un instrument de persecució. Una reforma desgraciada, un instrument contra la integració, que cal revisar com a mesura urgent. 

7. COM (2000) 757 final.