PARA TOMAR POSICION ANTE EL TRATADO QUE ESTABLECE UNA CONSTITUCION PARA EUROPA (TCUE)

Javier de Lucas

El propósito de estas líneas no es una arenga electoral, una sugerencia de voto ante el inminente referendum sobre la ratificación del TCUE que se va a someter a la ciudadanía en España el próximo 20 de febrero. Se trata más bien de plantear algunas interrogantes de distinto carácter: unas, previas, sobre la pertinencia del procedimiento. Otras, materiales, sobre el contenido. Preguntas que tratan de señalar cuestiones clave para poder fomrar el juicio y decidir.

1. Un proceso precipitado

Los gobiernos europeos, que se resisten a perder su monopolio del proyecto de la UE, no supieron sacar la lección de las elecciones europeas del domingo 13 de junio de 2004. Todos citaron con gesto compungido el fracaso que suponía la impresionante abstención, pero acto seguido se apresuraron a declarar que sí, que iban a trabajar para aproximar Europa a los ciudadanos y que aprobarían el proyecto de Constitución en unos días: "frente a la abstención, Constitución", fue el lema. El problema es que esa respuesta, que semejaba una huída hacia delante, podría conducirnos a un fracaso aún mayor. Dicho de otra manera, es como si nos hubieran llevado al borde del abismo y ahora nos gritasen "un paso más!".

Puede que yo sea uno más de los desorientados, pero pienso que precisamente la abstención electoral aconsejaba una moratoria en lo que podríamos llamar "proceso constituyente europeo", aunque se encontrase ya en la recta final, una vez que la Conferencia Gubernamental había acabado su trabajo de revisión del proyecto redactado por la Convención. Porque si hay algo que no le conviene al proyecto europeo es que los ciudadanos se sientan cada vez más alejados de él. Por eso, después del chaparrón de agua fría de una abstención que superaba de largo la mitad de la población (y en el caso de los 10 países protagonistas de la ampliación alcanzaba nada menos que los tres cuartos), la pregunta era si nuestros gobernantes creían de verdad que aprobar esta Constitución iba a contribuir a reducir un riesgo que se ha hecho realidad, el rechazo ciudadano –como mínimo, el desinterés- por lo que nos ofrecen como proyecto europeo. La pregunta es si la premura en aprobar la mal llamada *Constitución* europea no incrementará las filas de los euroescépticos, si no las de los eurófobos, justo al revés de lo que se trata de alcanzar.

No niego que haya razones para sostener que necesitamos una Constitución. Es más, la considero imprescindible. Creo, con Ferrajoli, que es la Constitución europea la que puede crear eso que por ahora no existe, el tipo de *identidad europea* que resulta verosímil y deseable, y que en mi

opinión no es cultural, ni religiosa, ni, obviamente, nacional, factores todos ellos en los que reluce la diversidad, y por eso me parece un despropósito el debate sobre la mención de la herencia cristiana, aunque lo hayan animado voces tan expertas y respetables como las del profesor Weiler.

No, es el cimiento de la Constitución lo que permitirá obtener lo más necesario, el *demos* europeo, el sujeto político de Europa, es decir, verdaderos ciudadanos europeos, en torno al Derecho y a un proyecto político que está posiblemente bien definido –más allá de pomposas citas- en su preámbulo, más que en el título I: una Europa que se ve a sí misma, tal y como asegura Balibar, como potencia de equilibrio, como factor de civilización, de libertad, igualdad y progreso, abierta al mundo, y que quiere contribuir al desarrollo de la paz, de la justicia y de la solidaridad. Una Europa que no olvide a los débiles y a los desfavorecidos, que apuesta por la cultura plural y por la profundización en la democracia.

2. Luces y sombras del TCUE

El problema es que no me parece nada claro que el actual proyecto de Constitución sea el más adecuado para lograr semejante propósito. Y sucede que no nos podemos permitir otro fracaso después de constatar que vivimos en un proceso de desafección para el que no nos sirve consolarlos con el mal ajeno: el argumento de que el porcentaje de ciudadanos norteamericanos que votan en las elecciones presidenciales es menor, no sirve, porque se comparan dos realidades tan extrañas como peras y tomates, dos experiencias muy diferentes, empezando por su historia, su experiencia y su propósito. Nosotros no debemos empezar por donde otros acaban. No creo que necesitemos –ni lo pido- entusiasmo, ilusión ni magia. Creo que se trata más bien de apelar al reconocimiento y al consentimiento propios de una ciudadanía activa, no de clientes o consumidores satisfechos (algo que, por otra parte, sólo está al alcance de unos parte de los europeos y de muy pocos entre los nuevos).

Porque, como trataré de argumentar, esta *Constitución* (por utilizar su denominación habitual) con sus aciertos innegables, está lejos de poder proporcionar semejante resultado. Es una *Constitución* de los Estados nacionales y de sus Gobiernos, no de los pueblos y tampoco o, al menos no plenamente, de los ciudadanos. En particular, me parece un error el propósito reiteradamente enfatizado por sus adalides, de evitar una *Constitución* de los pueblos, lo que evidencia que se trata de una *Constitución* anclada en la vieja noción de comunidad política identificada con el Estado-nación, que no quiere conjugar el cosmopolitismo europeo con las raíces desde las que los ciudadanos hacen suya Europa, desde el pluralismo en serio. Una *Constitución* que en lo social se presenta demediada, con una Carta de derechos por debajo de los standards normativos alcanzados en buena parte de los Estados miembros[1], que consagra la liberalización de la economía y el

[1] Y en todo caso, no universales, es decir, para todos los europeos. Véase por ejemplo la crítica formulada desde la *CES*, 17.06 04 y 21.06.04 la *Social Plattform of European NGOs*, A*TTAC*, el *Foro Social Europeo* o la *AFEM* (Association des Femmes de l'Europe Meridionale,

debilitamiento del Estado del bienestar. Como ha escrito agudamente Massimo La Torre (La Torre, 2004), su concepción de los derechos parece anterior al Estado de bienestar, a la noción de ciudadanía social y el sujeto de los mismos es, por antonomasia, el agente económico, el empresario, más que el trabajador o simplemente el ciudadano. Como sostiene el profesor italiano, esto se advierte, de un lado, en la centralidad otorgada al derecho de propiedad (definido en el artículo I-17 al más puro estilo romano[2]) y a la libertad de empresa (que la precede, en el artículo I-16), y, de otro, en el hecho de que buena parte de los derechos sociales fundamentales se ven rebajados de rango, como el derecho a la salud o a la seguridad social, que aparecen como derechos ordinarios, por no hablar de los relegados a la categoría de medidas políticas (derechos de tercera edad, de los consumidores),

---

integrada en el grupo Europe Sociale), que insisten en aspectos como la desregularización de las normas que impiden el libre desenvolvimiento del capital (como la liberalización del mercado de trabajo), la privatización de lo público. Denuncian una política económica cuyos principales objetivos (ya marcados en los criterios de convergencia definidos en el Tratado de Maastricht) son la reducción de la inflación y la limitación del gasto público, subordinando a estos objetivos todo lo demás, como la protección ambiental o el empleo y reduciéndose los fondos destinados a asuntos sociales (paro, pensiones, educación, sanidad, etc.). Y sostienen que la consecuencia de estas políticas es un aumento de las desigualdades en Europa, donde hay un 10% de personas sin empleo y crece la precariedad laboral, especialmente entre mujeres y jóvenes. Señalan que la competencia entre regiones y entre trabajadores/as tiene el coste del empeoramiento de las condiciones laborales y que se está quebrando del tejido productivo tradicional, al mismo tiempo que existe un creciente control del mercado por las transnacionales, lo que están redundando en una pérdida de soberanía y una precarización masiva del empleo. Denuncian otra consecuencia patente, la fuerte subida de precios de productos de primera necesidad que se ha producido asociada a la entrada en circulación del euro. Subrayan que la moneda única da a los ciudadanos la ventaja, de poder viajar sin cambiar dinero, pero la verdadera ventaja es para el gran capital que puede actuar con una moneda más fuerte a escala internacional, y única en el ámbito. Finalmente insisten en que, pese a que se favorece la libre circulación de capitales, se limita la circulación de personas, creándose una "Europa Fortaleza" que margina, explota, ilegaliza y criminaliza a buena parte de la población inmigrante. Cfr http://europa.eu.int/futurum.

[2] El mismo La Torre hace ver que situada en el aprtado relativo a la libertad, la condición de propietario se eleva como precondición de ciudadano.

Es también y sobre todo, una *Constitución* en la que los ciudadanos no son sujetos activos de la democracia, con verdadero poder de control y derecho de decisión sobre la agenda política, porque no contiene verdaderos derechos políticos. Como también señala La Torre, “el articulo I-1, sección primera, es en este sentido ejemplar. La *constitución* europea (así llamada de manera explicita) pretende reflejar la voluntad de ciudadanos y *Estados*. Sin embargo, en el párrafo inmediatamente siguiente se precisa que son solo los Estados que en esta "constitución" conceden competencias a la Unión. Retorna así el sabor, el olor, el color -- aunque no necesariamente el hedor -- del siglo XIX. Ya que quizás estamos delante a una especie de constitución *octroyée*: No es una Constitución que produce y legitima el orden político desde abajo, sino desde arriba, a la manera de los príncipes decimonónicos que graciosamente concedían a sus súbditos alguna garantía contra los excesos del poder y sobre todo una reglamentación más o menos racional y cierta de los órganos públicos” (La Torre, 2004). Una *Constitución* que no apuesta por la igualdad compleja y por la inclusión, pues sigue excluyendo de la plena equiparación jurídica y política no ya a los inmigrantes, sino incluso a quienes son residentes legales permanentes. Una *Constitución* que no se compromete en serio con la defensa del medio ambiente[3].

Una *Constitución*, en suma, en la que la lógica del mercado parece más fuerte que la de los derechos y la ciudadanía.Europa, los europeos, necesitamos *nuestra* Constitución, una que nos haga

---

[3] Desde los movimientos ecologistas se ha incidido en particular en esta crítica: Las decisiones políticas sobre comercio e inversión, las políticas energéticas y de transporte, los modelos agrícolas y de ordenación del territorio, los impulsos a los procesos de liberalización y desregulación, en definitiva, la política económica y social de la UE tiene graves impactos sobre el medio ambiente a escala tanto local como global. La UE acierta en sus diagnósticos sobre insostenibilidad, pero continúa con las mismas políticas que han creado el problema. Un ejemplo palmario de la insostenibilidad que promueve la UE es su política de transporte. La construcción de la Unión está concebida para deslocalizar la producción y establecer una distribución y un comercio a largas distancias que incrementa el consumo de energía y la emisión de sustancias contaminantes. Por eso denuncian que un proyecto que se somete a la actual lógica de economía globalizada nunca puede ser sostenible. La UE es responsable de alrededor del 24% de las emisiones de gases de efecto invernadero. La producción energética es la mayor emisora de CO_2 a la atmósfera (aunque el transporte cada vez supone un porcentaje mayor). La UE ha firmado el pírrico Protocolo de Kioto, pero la propia Agencia Europea del Medio Ambiente reconoce que la Unión no logrará cumplir los compromisos adquiridos en Kioto si no se adoptan medidas adicionales.

.

sentirnos ciudadanos. Necesitamos más Europa, lo que quiere decir, una Europa más política, y eso no existe sin el protagonismo de los ciudadanos, por encima de los Gobiernos. No necesitamos un Tratado entre Estados por el que se pacta una Constitución. Necesitamos una verdadera Constitución. Por eso, el criterio de juicio es si el TCUE puede ser entendido como tal.

3. De qué hablamos cuando hablamos de "Constitución Europea"

Lo primero que habría que recordar, y voy con ello a una distinción que puede parecer técnica, pero es profundamente política, es que, en rigor, la Conferencia Intergubernamental en su sesión del pasado 19 de junio de 2004 celebrada en Bruselas, no aprobó una Constitución, frente a lo que se dice muy a la ligera. Porque, como mínimo, habría que reconocer que resulta más que discutible que el texto que tiene su origen en los trabajos desarrollados a lo largo de año y medio por la Convención presidida por el tan inteligente como pomposo Giscard d'Estaing sea una Constitución, ni siquiera haciendo un uso muy generoso de la analogía.

No me refiero sólo a las características técnico jurídicas de lo aprobado. Pero empecemos por ahí. Como se sabe, lo que se discutió en Bruselas es, en todo caso, un Tratado entre los Estados miembros de la UE recientemente ampliada a 25, un Tratado de indiscutible relevancia, sí, porque es un *Tratado para establecer una Constitución para Europa*, pero no una Constitución. Es más, en rigor, no disponemos de un texto preciso y público en que se concrete lo acordado, luego es una hipérbole hablar del texto de la Constitución. El ciudadano que, animado por los vítores y satisfacción transmitidos desde los medios de comunicación, intente algo tan sencillo como leerla, se verá frustrado, porque, en el momento de escribir estas líneas aún no se ha publicado el texto resultante de las enmiendas, negociaciones y acuerdos que se desarrollaron en los dos días de la Conferencia Intergubernamental. Disponemos, eso sí, del texto aprobado por la Convención y sometido a la Conferencia Intergubernamental después del rechazo o, para ser más exactos, del fracaso vivido en diciembre de 2003, cuando no se logró un acuerdo ante la resistencia de Polonia y España a modificar el reparto institucional de poder establecido en el Tratado de Niza[4].

Y no podemos hablar de una Constitución en el sentido de una norma jurídica vigente, pues precisamente ahora es cuando comienza posiblemente la etapa más delicada, el proceso de ratificación por parte de los Estados miembros, cuya duración puede alargarse hasta dos años. Ello exigirá previamente la traducción a las lenguas oficiales (las que se han añadido las que lo son en algunos Estados, por ejemplo en el caso español), y la firma por los Jefes de Estado de los Estados miembros. Estamos aún lejos de disponer de esa norma.

Dicho esto, hay que reconocer que el Tratado incluye importantes elementos constitucionales: el Preámbulo, la Carta de derechos fundamentales, los principios que regulan el funcionamiento de poderes e instituciones. Es importante, desde luego, el que por primera vez se formule formalmente la primacía del Derecho de la Unión sobre el de los Estados miembros (artículo I-10). Y que se

---

[4] Habría que reenviar a los documentos CIG 85/04, CIG 81/04 y CIG 50/03, que pueden consultarse en http://www.eu2004.ie.

establezca una más clara distribución de competencias (en particular, de la Unión y de su relación con los Estados miembros, con una cierta renovación y clarificación de las funciones del Parlamento, el Consejo y la Comisión), pero, con todo, distan aún del modelo de división de poderes propio del Estado de Derecho. Sobre todo, porque la soberanía de los ciudadanos europeos no se traduce en la soberanía del Parlamento. Y porque el sistema de adopción de decisiones, aunque ha mejorado al disminuir de forma relevante la exigencia de unanimidad en buen número de materias, conserva ese requisito en algunas cuestiones centrales (fiscales, sociales, política exterior y de seguridad común) y ha conducido a un mecanismo (doble mayoría, mayoría cualificada) de muy considerable complejidad y nada fácil de entender por los ciudadanos.

Pero, si cabe, todavía resulta más desproporcionada la expresión si nos referimos al punto de vista político en el que se usa la referencia a la Constitución. Esto es así porque resulta difícil dar argumentos que nos permitan sostener la tesis de que este texto "constitucional" desempeñe las funciones políticas que deben cumplir las Constituciones, que no se limitan a la organización del trabajo (político) de las instituciones, a la "arquitectura institucional" o, si se quiere decir de forma más brutal, al reparto del ejercicio del poder por quienes gestionan las instituciones, sino que ofrecen un proyecto, un programa político. Y quizá este ha sido el problema, que los protagonistas del proceso constituyente se han ocupado sobre todo de las cuotas (incluso más que de las reglas) para distribuir el poder europeo, de cómo organizar el funcionamiento de la UE, y muy poco de lo que debe ser Europa, de la Europa social y la Europa política, esto es, de los desafíos reales: de las desigualdades, de la exclusión, de los mecanismos de arraigo y de apertura a un espacio supranacional, de optimizar los derechos de los ciudadanos, y de cómo abrir Europa a quienes quieren pertenecer a ella, garantizando al mismo tiempo su espacio de libertad, justicia y seguridad.

4. ¿Conservar o proyectar?

Creo que la valoración del TCUE depende sobre todo de las propias expectativas. Según elijamos situarnos, será suficiente o nos causará decepción.

(1) Si entendemos que el TCUE es una especie de compendio de cuanto se ha logrado hasta ahora en el proceso de construcción europea, me parece difícil negar que la valoración debe ser positiva. En ese sentido, el TCUE sería un texto realista, que trata de asegurar lo construido hasta aquí: conforme a la propaganda institucional, el mejor Tratado posible. Precisamente por eso la parte más consolidada es la que ha tenido prioridad hasta ahora, la construcción de un espacio económico común.

A este respecto, no comparto el argumento descalificador de quienes entonan la cantinela de la "Europa de los mercaderes", es decir, la tesis de que el único propósito del TCUE es perpetuar un mercado común como espacio idóneo para aspirar a la capitanía en la competencia global. Creo que es cierto que el TCUE se orienta en primer lugar a esto, y lamento que para asegurarlo consagre un modelo descarnadamente neoliberal como el más idóneo para competir con los EEUU, China, Japón y otros posibles agentes regionales en el mercado global. Pero eso no nos debe hacer perder de vista que la Europa de los intereses puede ser, como ha escrito Daniel innerarity, una "Europa interesante",

a condición, eso sí, de que se trate realmente de intereses comunes. Esta es la dificultad, porque como muestra por ejemplo la definición de los servicios públicos en el TCUE[5], la apuesta por la propiedad, por el principio de competencia y beneficio y el debilitamiento de los derechos sociales, incitan más bien a poner en duda que el TCUE permita esa “Europa de los intereses comunes”, que tenga en cuenta la rentabilidad social y no sólo la rentabilidad económica, al menos no identificando ésta exclusivamente con la interpretación neoliberal de la misma como dogma.

A mi juicio, el pronunciamiento del sector crítico de CCOO ha resumido adecuadamente esas objeciones: el TCUE opta por consagrar el modelo de capitalismo neoliberal y la libre concurrencia frente a los derechos sociales, el pleno empleo de calidad. El TCUE renuncia a armonizar y regular siquiera derechos laborales y sociales mínimos. Y es más que significativo de esta opción ideológica el que la denominada "cláusula social" que informa la parte tercera, sustituya los objetivos básicos de "pleno empleo" y "nivel elevado de protección social" por fórmulas débiles como "nivel de empleo elevado" y "protección social adecuada". Como lo es la imposición de la regla de unanimidad (lo que es tanto como la renuncia a una política activa)en toda la política fiscal, lo que obstaculizará la lucha contra tres males del proceso de globalización: la corrupción, el movimiento especulativo del capital y la deslocalización industrial.

(2) El TCUE puede ser entendido también como un proyecto, una propuesta y, en ese sentido, me parece claro que tiene elementos positivos, aunque quizá no tantos como los que han parecido deslumbrar a Jeremy Rifkin. Es más, creo que lo mejor del proyecto europeo que traslada el TCUE es precisamente lo que no está dentro de Europa, es decir, el lugar de Europa en el mundo, su proyección hacia el exterior, su proyecto de constituir un agente en la sociedad internacional globalizada que medie, mejor, que compense el unilateralismo impuesto por la actual administración de los EEUU. Un agente global que apoye los principios de legalidad y legitimidad del sistema de la ONU encarnado en la Carta y en su desarrollo posterior. Que apueste por la democracia y el Derecho, por la negociación y la cooperación, para gestionar los conflictos y las amenazas. El problema es que esto, que insisto en subrayar como lo más positivo en el TCUE no cuenta con el terreno sólido de una democracia y un Estado de Derecho consolidados en la arquitectura constitucional

Y donde más se advierte este déficit es, como he apuntado, en la invisibilidad de la ciudadanía europea. Es un asunto al que querría prestar algo más de atención antes de terminar.

---

[5] El TCUE los sustituye por unos llamados "servicios de interés general", que pueden ser prestados por cualquier entidad o empresa privada. Todo ello en consonancia, como subraya el mencionado informe, con el proyecto de la conocida como "Directiva Bolkenstein", que parece fiel al Acuerdo General del Comercio de Servicios de la OMC, es decir, que trata de asentar la liberalización-privatización, de los Servicios Públicos, abriéndolos a la libre competencia.

5. ¿Una Europa sin europeos?

Lo que nos falta es precisamente la ciudadanía europea tomada en serio. No tanto en lo que se refiere a la atribución de derechos específicos de los europeos (algunos hay en el TCUE), sino en su reconocimiento como titulares plenos de la soberanía europea, como verdaderos sujetos del espacio público europeo, del *demos* europeo, de Europa como sujeto político, y no sólo como pueblo, ni como comunidad.

Los ciudadanos europeos estamos muy lejos de eso todavía. Lejos, además, de una ciudadanía plural e inclusiva, conforme a un modelo participativo, más que representativo, del que sólo hay rastro en el enunciado genérico del artículo I-46. Y el primer déficit a ese respecto nace de que se haya perdido de nuevo la oportunidad de abrir la noción de ciudadanía europea a ese modelo. La noción de ciudadanía en el TCUE es otra vez presa de la jaula de hierro de la nacionalidad, y se complementa, pues, con el mantenimiento de las políticas de inmigración que sostienen los países miembros y reproduce la propia UE. Unas políticas que son el obstáculo fundamental para impedir el reconocimiento de los otros –los inmigrantes- como sujetos, como personas, como miembros de la comunidad, para hacer inviable su proceso de individualización y socialización. La lucha por un modelo de UE entendida como democracia plural e inclusiva pasa por la trasnformación de esa categoría. No por la abolición de las fronteras ni por la desaparición sin más de los estados, pero sí por pensar a fondo el reconocimiento de la libertad de circulación, del derecho a obtener la residencia y de la apertura del acceso a la ciudadanía.

Y ese problema se suma a la objeción fundamental a la que me he referido en estas páginas, el hecho de que los ciudadanos apenas comparecen en este proceso constituyente. Y que no se nos replique que sí lo hacen a través de sus representantes. No es cierto, en primer lugar, porque nunca se ha abierto a los ciudadanos la decisión de elegir a sus representantes constituyentes. No lo es, además, porque cuando se adopta la decisión de crear la “Convención”, los ciudadanos están ausentes. El proceso de la Convención, como el de la adopción del acuerdo de la Conferencia Intergubernamental a propósito del Tratado por el que se adoptará la Constitución es, como casi todo en la UE (a excepción del Parlamento) un asunto de Gobiernos y de burocracia comunitaria. Es cierto que se ha hecho un esfuerzo notable, sobre todo por parte de las presidencias griega, irlandesa y holandesa de la UE en los tres últimos semestres (el segundo de 2003 y los dos de 2004), por acercar toda la información posible a los ciudadanos, como lo muestran los proyectos del portal de la UE donde se refleja la notable participación en el debate de grupos organizados, desde ONGs a movimientos sociales, sindicatos, asociaciones políticas o grupos de analistas y académicos. Pero todo esto es difícil de trasladar a un debate constituyente que sea sencillo y asequible para la ciudadanía. El resultado es, sin duda, la abstención con la que los electores europeos respondieron a la convocatoria electoral del 13 de junio de 2004, la primera en la que el TCUE estaba sobre la mesa.

Europa, los europeos, necesitamos *nuestra* Constitución, una que nos haga sentirnos ciudadanos. Necesitamos, más Europa, lo que quiere decir, una Europa más política, y eso no existe sin el protagonismo de los ciudadanos, por encima de los Gobiernos. Por eso necesitamos una verdadera Constitución europea.

6. Sobre la politica de inmigración europea a partir del TCUE

Aunque nadie puede negar que los nuevos flujos migratorios –un rasgo estructural y definitorio de la sociedad internacional, conforme al modelo de globalización imperante- son uno de los factores decisivos de la nueva configuración de la Unión Europea, cabe preguntarse si el TCUE, este super-Tratado entre Gobiernos que han dado en llamar Constitución Europea, es un ejemplo de esa conciencia común, y si por fin significa un cambio o, al menos, una respuesta adecuada a los desafíos que implica esa nueva realidad d ela inmigración.

Mi respuesta es sencilla y contundente. No. El TCUE se limita a profundizar en los dogmas (en los prejuicios) de nuestra mirada sobre la inmigración, que inspiran nuestra respuesta, nuestra mal llamada "política migratoria". Unos dogmas que se resumen en la reducción de las migraciones a su dimensión económico-laboral, en una mirada instrumental, reductiva y egoísta, obsesionada por cómo obtener el máximo beneficio de este fenómeno que, a nuestro pesar, hemos acabado reconociendo como necesario, pero que nos negamos a considerar en su integridad, como fenómeno social global. Un amirada que sólo quiere ver la llegada no de trabajadores, de mano de obra, y no de personas, de culturas. Un prejuicio que quiere que el inmigrante sea sólo un trabajador extranjero invitado a realizar una función y a marcharse en cuanto haya cumplido con ella. Y que produce una mal llamada política de inkmigración, reducida a la función de policía de fronteras y de contabilidad estadística que permita esa fórmula mágica del número de inmigrantes estrictamente necesario y soportable que nadie sabe cómo diablos se puede establecer. En todo caso, ampliada al ámbito de la seguridad internacional por mor dela paranoia que, tras el 11-S ve en cualquier inmigrante (no digamos si es árabe o parece musulmán) un terrorista en potencia. Ese es el cócte que resume nuestra política de inmigración: blindar los cauces por los que han de llegar provisionalmente los trabajadores extrtanjeros necesarios y luchar denodadamente contra el supuesto cáncer de la inmigración *ilegal*. Como nos resulta impensable que los inmigrantes puedan albergar la intención de quedarse (siquiera sea de forma estable, no definitiva), lo de la integración parece letra pequeña.

En ese sentido, el TCUE ni siquiera supone, a mi juicio, una recuperación de la breve inflexión que supuso en nuestra mirada sobre la inmigración las recomendaciones del Consejo Europeo de Tampere en octubre de 1999, que acertó a apuntar una nueva concepción de los flujos migratorios como un fenómeno estructural que debía gestionarse en clave de democracia, dersarrollo y derechos humanos, conjugando la legitimidad que exige el respeto a los derechos universales en condiciones de igualdad, con la cooperación con los países de origen de los flujos migratorios para conseguir que avancen en desarrollo humano, en el estado de derecho y en la democracia. Una apuesta que tendía hacia la prioridad de las políticas de integración, entendidas como procesos bidireccionales, que exigen negociación entre la sociedad de destino y los *new comers* (a los que nos negamos a considerar nuevos

vecinos, porque no queremos que piensen en quedarse) y que significan sobre todo igualdad plena de derechos entre los ciudadanos nacionales y los inmigrantes.

Lo cierto es que aunque el Tratado de Amsterdam fijaba en mayo de 2004 la comunitarización de las políticas de inmigración, no tenemos más que algunos pocos elementos europeos de esa política y no precisamente de los más presentables. Y mientras tanto, al Comisión acaba de hacer balance insistiendo en el prejuicio: hace un par de semanas se presentó su *Libro verde sobre la inmigración económica*, en el que insiste en esa obsesión de que los buenos y verdaderos inmigrantes son sólo los trabajadores extranjeros necesarios en nuestras coyunturas de mercvado y dispuestos a aceptar las condiciones quie les imponemos. Por eso las graves cuestiones que plantea consisten una vez más en elucidar los procedimientos para incentivar el reclutamiento en las condiciones más beneficiosas de los trabajadores que queremos recibir y a ese respecto se pregunta por ejemplo si no habría que mejorar para esos trabajadores el régmen de reagrupamiento familiar que, obviuamente, no considera un derecho…Basta con leer la directiva sobre este asunto para entender nuestra mentalidad: de acuerdo con esa norma europea, es posible que pasen tres años entre la solicitud de reagrupación y su resolución, se establece que las personas reagrupadas pueden pasar hasta cinco años en situación de dependientes de quien los reagrupa sin poder obtener su poropio permiso de residencia (el viejo concepoto del cabeza de familia, como único sujeto jurídico) e incluso contempla la posibilidad de limitar el derecho de reagrupación sólo para los hijos menores de 12 años.

En el Consejo Europeo de La Haya de noviembre de 2004, ya con el texto del TCUE en procedimiento de ratificación, la filosofía europea sobre política de inmigración aparece detallada a lo largo de 11 páginas del punto 1 del apartado III, en el que el establecimiento de controles biométricos para inmigrantes recibe más atención que las cuestiones de integración. Una nadería comparada con los asuntos verdaderamente importantes como el establecimiento de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa de las fronteras exteriores el 1 de mayo de 2005; la creación de un Fondo para la gestión de las fronteras para finales de 2006 y de un fondo europeo de repatriación antes de 2007, y la designación de un representante especial para la política común de readmisión.

Con estos antecedentes se entiende que el TCUE no de mucho de sí. Comenzando por lo que sabemos, el rechazo de los preciosos ridículos convencionales a la propuesta de ampliar la noción de ciudadanía europea para incluir a quien tuviera la condición de residente estable. Nada de ciudadanía plural e inclusiva. Porque el TCUE lo tiene claro, por ejemplo cuando habla de diversidad cultural (según nos dice muy serio Loquillo, que nos descubre su condiciòn de *stablishment* bien pensante, a la manera del paradigma Ana Belén): lo que constituye un bien a promover es la diversidad cultural europea, no la de fuera. Por cierto, ¿qué querrá decir eso de que la diverisdad cultural sea europea?. Pero claro, los convencionales tienen una lógica hobbesiano-estatalista, para la que el ciudadano (y mucho es que no hablen de súbdito) sólo puede serlo si es nacional del Estado. Por tanto, nada de igualdad plena, ni siquiera para los ya mencionados residentes estables o permanentes

(unos 20 millones, es decir, el séptimo país de la UE): por ejemplo, éstos podrán moverse libremente dentro del espacio de la UE, pero no elegir libremente su asentamiento profesional. Tal parece que los derechos quie reconocemos a quienes no son europeos de pata negra se los concedamos con la boca pequeña, comop privilegio o acto de generosidad paternalista…

En lo referente a la inmigración, presente en el Capitulo IV sobre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, el TCUE prevé la elaboración de una ley o ley marco europea para la regulación del control fronterizo, la expedición de visados, las condiciones de ingreso, estancia y expulsión y la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residen legalmente en el espacio comunitario. Algo similar propone en lo referente al asilo. En cuanto a la integración de inmigrantes, la ley o marco europeo "podrá establecer medidas para fomentar y apoyar la acción de los países miembros destinadas a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda harmonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros" (Articulo III-267, punto 4).

Los análisis de la organización Statewatch, prevén la emergencia de cuestiones de suma importancia, no solo para los inmigrantes, sino también para los ciudadanos comunitarios: el impulso de la propuesta sobre los "portones de inmigración"[6], discusiones en torno a la necesidad de entradas temporales y reguladas de inmigrantes cualificados y no cualificados para hacer el trabajo que los ciudadanos comunitarios no pueden o no desean hacer y es muy probable que, bajo el paraguas de la lucha contra el terrorismo, los datos recolectados sobre visas, solicitantes de asilo y migrantes irregulares sean compartidos con los EE UU, Autralia y otros estados.[7]

La perspectiva global e integrada del control migratorio, propuesta por la presidencia austriaca en julio de 1998, es ahora un elemento central de la política de la UE.[8] Al repasar lo realizado en el campo del control y lo poco (o nada) materializado en lo referente a la denominada *integración de inmigrantes* surge un interrogante: ¿Qué se juega en el campo de la integración? ¿Qué delata esta ausencia? Rosi Braitotti ofrece algunas pistas: "... el texto de la nueva constitución europea representa una verdadera regresión con respecto a los textos fundadores de la UE en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, en la medida en que someten la construción de la nueva Europa a la pertenencia a los Estados-nación y a sus exigencias."[9] Esta constricción queda de manifiesto en, por ejemplo, el anclaje de la ciudadanía de la Unión en la pertenencia nacional. Al igual que en el caso de los Estados miembros, los discursos y practicas sobre la inmigración en el espacio comunitario están atravesados por lo que Sayad denomina el pensamiento de Estado: cierta forma de

---

[6] Gil Araujo, Sandra, "'Portones de inmigración': los nuevos instrumentos del gobierno a distancia", *Diagona*l, noviembre-diciembre 2004. www.diagonalperiodico.net/12_15especial.pdf

[7] Hayes, Ben, *Op Cit*.

[8] Gil Araújo *Op cit* 2001 y 2003.

[9] Braidotti, Rosi, "La Europa que podría hacernos soñar", *Archipiélago*, 58, noviembre 2003, p- 70.

pensamiento que refleja, a traves de sus propias estructuras, las estructuras del Estado. Los parámetros que definen la presencia extranjera son producto de nuestras estructuras mentales y organizan toda nuestra concepción política del mundo, comenzando por la distinción entre los ciudadanos que pertenecen a una nación, y que gozan de privilegios específicos, y los residentes extranjeros que, precisamente por eso, son excluidos de los privilegios exclusivos de los nacionales.[10] La lógica estatal y la comunitaria no se diferencian porque comparten una misma representación y una misma definición del *inmigrante* y de la *inmigración*.

En los documentos que abordan la posible apertura de canales regulares para "ordenar" la inmigración, siempre se hace referencia a las necesidades del mercado laboral o del sistema de seguridad social para justificar la presencia de la población inmigrante. La inmigración no comunitaria al parecer solo se entiende si viene encadenada al trabajo; el trabajo es su razón de ser, lo que la legitima. Así, la inmigración no es otra cosa que un instrumento al servicio del trabajo y al servicio de la economía. "Es un dato de la economía y no tiene otra función que no sea la económica. Convertirlo en un problema meramente económico es despolitizarlo, o mejor apolitizarlo. En esto consiste la naturalización de los objetos sociales."[11]

Se obra una reducción del fenómeno migratorio cuando se lo limita al desplazamiento de la fuerza de trabajo sin interrogarse sobre la génesis del proceso que ha provocado ese excedente disponible para emigrar, ni sobre los mecanismos que han generado esos empleos disponibles para los inmigrantes. Emigrar es un acto fundamentalmente político, y mucho más cuando la e/inmigración hunde sus raíces en el proceso de colonización. Mientras los trabajadores de los países comunitarios son paulatinamente integrados a la vida política, social y económica, las políticas comunitarias de inmigración refuerzan el estatus marginal de la población inmigrante proveniente de los países localizados en los márgenes de la mundialización económica, recreando y perpetuando su condición de *outsider*. Muchas de las medidas tomadas con relación a los países de origen están reeditando relaciones (neo)coloniales entre la UE y los *países en desarrollo,* relaciones que están en los cimientos de la división entre centro y persiferias y, por ello mismo, en el origen de esas migraciones.

---

[10] Sayad, Abdelmalek, "O retorno como producto do pensamento de Estado" ***Travessia,*** **enero 2000.**

[11] *Ibidém*, p. 21.