DRETS DE CIUTADANIA, DRET DE VOT, IMMIGRACIÓ I MOBILITAT

Les fronteres de la ciutadania a Europa

Blanca Garcés



Un jove migrant mostra imatges del viatge que va fer amb pastera per arribar fins a l'Estat espanyol. Fotografia: Jordi Borràs

A principis de la dècada de 1990, mentre Francis Fukuyama (1992) predia la fi de la Història i la victòria definitiva de les democràcies liberals, Yasemin Soysal (1994) anunciava la fi de la ciutadania com a categoria excloent. Segons Soysal, la centralitat dels drets humans com a principi universal, tant en la legalitat nacional i internacional com en els discursos populars i científics, acabaria forçant l'extensió dels drets de ciutadania als no ciutadans i, per tant, diluiria la dicotomia convencional entre nacionals i estrangers. És així com Soysal augurava noves formes de «ciutadania postnacional», on el reconeixement deixava d'estar ancorat en la pertenença cultural per derivar de nocions desterritorialitzades sobre drets i valors individuals. Dit d'una altra manera, Soysal anunciava un món postnacional on els estrangers acabarien disposant de la major part de drets civils, socials i una part dels polítics limitats fins aleshores als ciutadans nacionals.

Més de 25 anys després, aquests auguris s'han esvaït i no són més que una mostra de la prepotència (neo)liberal de la dècada del 1990. El curs de la història sembla més revolucionat que mai i les democràcies liberals (començant pels Estats Units) estan clarament en declivi en l'escena internacional. La resposta a la pandèmia no ha fet sino

confirmar-ho. Costa també defensar la universalitat de facto dels drets de ciutadania més enllà de fronteres i lloc de naixement. L'experiència de qualsevol migrant provinent del Sud mostra que, contràriament a les prediccions de Soysal, la frontera s'ha fet més densa i més ubiqua que mai. La primera frontera és de paper i s'imposa en forma de visats sobre aquells que puguin somniar en marxar. La segona apareix en el moment d'entrada, novament en forma de papers per a aquells que entrin regularment o en forma de deserts, mars, valles i murs per els que ho fan de forma irregular via la frontera geogràfica. Finalment, la frontera no desapareix una vegada dins. En territori nacional, s'imposa una tercera frontera –menys tangible però no per això menys decisiva– que limita els drets de ciutadania (civils, socials i polítics) en funció de les categoritzacions legals que distingeixen entre immigrants irregulars, sol·licitants d'asil, residents temporals o residents permanents.

> La frontera s'ha fet més densa i més ubiqua que mai. En territori nacional, s'imposa un tipus de frontera que limita els drets de ciutadania en funció de les categories legals d'immigrants irregulars, sol·licitants d'asil, residents temporals o residents permanents

Aquest article pretén reflexionar sobre aquesta tercera forma de frontera, que no es refereix als límits del territori sinó als límits de la ciutadania entesa en el seu sentit ampli de pertinença a la comunitat. Si bé el concepte de ciutadania s'ha utilitzat normalment per a referir-se a la incorporació com a subjectes polítics a la comunitat nacional, des dels estudis migratoris i la teoria política (entre d'altres Brubaker 1992, Bader 1995) s'ha posat també de manifest el seu revers, és a dir, la dimensió excloent de la ciutadania. Aquesta literatura ha posat en evidència que la inclusió universal i en igualtat de condicions de tots els ciutadans està intrínsecament associada a l'exclusió (o inclusió subordinada) d'aquells que són categoritzats com a no-membres, no-ciutadans o estrangers. Des d'aquesta perspectiva, què podem dir de l'estat de la ciutadania actualment a Europa quan la revisitem des de fora, des d'aquells que no són ciutadans o no (encara) plenament? Què implica no ser considerat membre de ple dret? Tornant a les paraules de Hannah Arendt (1951), qui té dret a tenir (certs) drets? Fins quan duren aquestes limitacions i condicionalitat i què fa que una persona pugui acabar-hi accedint?

Immigrants sense papers

Sovint s'ha comparat els immigrants en situació irregular amb la figura de l'*homo sacer* de Giorgio Agamben (1998), és a dir, amb «vides nues» i «cossos deshumanitzats» que per la seva condició «despolitizada» poden ser assassinats amb total impunitat perquè no tenen bases legals sobre les quals protestar i estan exempts dels límits normals de l'Estat. Els camps de refugiats de les illes gregues són l'exemple més evident d'aquests «espais d'excepció», on ni la Convenció de Ginebra ni les directives europees ni les pròpies lleis nacionals sembla que valguin. L'excepció també es converteix en regla quan es dispara a

matar contra aquells que intenten creuar la frontera, ja sigui el 2014 a la platja ceutí del Tarajal o més recentment a les vores del riu Evros, a la frontera entre Turquia i Grècia; o quan l'estat deporta sense miraments ni garanties legals, al Marroc al mig del desert del Sàhara o a Grècia, en forma d'agents encaputxats i embarcant famílies senceres de refugiats en plena nit per abandonar-les poc després a la deriva en embarcacions inflables sense motor.

Tot i així, malgrat la creixent securitització i brutalitat de les fronteres, a Europa hi viuen aproximadament entre 2 i 4 milions d'immigrants en situació irregular. Poden ser detinguts i deportats en qualsevol moment, no tenen permís per a treballar, viuen sovint en condicions d'infrahabitatge i acostumen a tenir un accés limitat als serveis sanitaris. Al mateix temps, almenys sobre el paper, disposen d'una sèrie de drets (laborals, d'escolarització per als menors, d'accés a serveis socials bàsics) reconeguts en les constitucions i legislacions nacionals. A la pràctica, també gaudeixen informalment d'altres drets, ja sigui per les pràctiques inclusives d'algunes administracions locals, funcionaris (especialment en l'àmbit sanitari i educatiu) o entitats socials. Isin (2008) també ha assenyalat com la ciutadania, més que atorgar-se, s'exerceix (en el que anomena «actes de ciutadania»), per exemple, quan els propis migrants decideixen manifestar-se, organitzar-se o participar de la vida social de l'entorn. Tenint en compte aquests drets formals i informals, no podem associar completament la vida dels immigrants en situació irregular a la figura de l'*homo sacer*. Estem davant, més aviat, d'un tipus d'«inclusió subordinada», un 'fora des de dins' que, si bé els converteix en mà d'obra barata i flexible, en subciutadans amb drets greument limitats, en vides permanentment vulnerabilitzades, alhora no els exclou del tot i a la pràctica els deixa importants espais de resistència.

> La vida de l'immigrant en situació irregular està marcada per la promesa o esperança dels «papers». La seva subordinació no només s'explica per la limitació de drets fonamentals, sinó també per una sèrie de pautes de bona conducta a partir de les quals un dia seran jutjats en vistes a una possible regularització

No oblidem tampoc que la vida de l'immigrant en situació irregular està marcada per la promesa o esperança dels «papers». En aquest sentit, la seva subordinació no només s'explica per la limitació de drets fonamentals sinó també per una sèrie de pautes de bona conducta (estabilitat residencial, laboral i integració cívica i cultural) a partir de les quals un dia seran jutjats en vistes a una possible regularització. Al voltant d'aquesta sempre present promesa de «Eldorado dels papers», fins i tot quan aquesta regularització no arriba mai, com és el cas dels Estats Units, s'articula tota una «economia moral de la il·legalitat» que disciplina la conducta dels immigrants en situació irregular (Chauvin i Garcés-Mascareñas 2012, 2014). En el context espanyol, per exemple, se'ls demana que no tinguin antecedents penals, que disposin d'una relació laboral estable, que parlin l'idioma i, a poder ser, que participin de la vida associativa de l'entorn. Però no tot es redueix a una qüestió de

bona conducta. També se n'han de tenir proves. És aquí on aquesta economia moral de la il·legalitat interacciona amb el que ja als anys 1990 es va anomenar «fetixisme dels papers» (Suárez Navaz 1997). Sense papers provatoris de «bona conducta», i d'aquí el drama quan aquests es cremen o es perden, l'esperança de ser reconegut finalment com a membre legítim i, per tant, amb dret un dia a tenir drets, s'esvaeix definitivament.

Immigrants amb residència temporal

El dret a tenir drets no sempre és permanent. Una part important dels residents estrangers a Europa disposen de permisos temporals que després de mesos o anys acabaran perdent la seva vigència. En aquest cas, estem davant d'un reconeixement temporal i la possibilitat de renovació depèn novament de complir amb unes determinades pautes de conducta així com de la capacitat de poder-les provar. La forma més extrema de temporalitat és la de la contractació en origen de temporers i temporeres estacionals, sovint associats a les campanyes agrícoles. En aquest cas, els drets són limitats i les condicions de treball i habitacionals que se'ls proporcionen sovint vulneren els pocs drets dels quals disposen. El cas de les temporeres marroquines contractades per treballar als camps de fruits vermells de Huelva n'és un exemple. El que a la pràctica limita de forma més radical el seu dret a tenir els pocs drets de què disposen és la vinculació del retorn (via contractacions futures) a l'empleador. Quan la relació és bona, no és un problema. Quan es dóna una vulneració de drets fonamentals (fins i tot amb casos d'assetjament sexual), la denúncia per part de les treballadores pot implicar perdre la possibilitat de poder tornar en el futur.

Qui també disposa d'un permís temporal són els sol·licitants d'asil. La possibilitat de poder-se quedar permanentment a Europa depèn, en el seu cas, de la resolució de la petició d'asil. Mentrestant, els seus drets, tot i ser reconeguts a la Convenció de Ginebra i en les directives europees d'asil, s'han vist progressivament limitats. Per exemple, a molts països europeus s'ha tendit a concentrar els sol·licitants d'asil en centres d'acollida fora de les grans ciutats, sense permís de treball ni programes de formació lingüística o sociolaboral i amb ajudes a la manutenció limitades a determinats productes o establiments de consum. La lògica darrera d'aquestes mesures és que no se sentin del tot benvinguts, esperant així no provocar l'efecte crida que tant temen els polítics d'un i altre color. També respon a una política de desintegració, que busca facilitar el seu retorn en cas de que la sol·licitud d'asil acabi sent denegada. D'això novament en depèn el compliment d'unes pautes de conducta, que en aquest cas passen per poder demostrar la seva vulnerabilitat en origen.

> En els últims anys, no n'hi ha prou amb acumular temps de residència: la integració ha passat a ser una condició sine qua non per accedir als drets. Fins a l'inici dels anys 2000, la relació era justament a la inversa: els drets s'havien pensat com a condició sine qua non per a la integració

Finalment, els estrangers amb permisos de residència temporal, ja sigui per raons d'estudi o treball, disposen d'una part dels drets civils (a excepció dels relatius al control migratori, com protecció contra l'expulsió, el dret a retornar o el dret de reunificació familiar) i gran part dels drets socials de què gaudeixen els residents permanents i, fins i tot, els nacionals. La diferència és que el dret a tenir aquests drets pot acabar-se un dia. D'això en depèn, en primer lloc, el temps de residència. Viure en un país durant un temps determinat dóna drets o, millor dit, el dret indefinit a tenir-los. És així com els treballadors convidats (o *guestworkers*) que van arribar al centre i nord d'Europa a partir dels 1950s, tot i que s'imaginaven com a simples «ocells de pas» o pura mà d'obra temporal, van acabar obtenint la residència permanent. En els últims anys, però, no n'hi ha prou amb acumular temps de residència. A més, s'exigeix prova d'«integració», tant socioeconòmica (en forma de contracte laboral o ingressos mínims) com cultural. És així com la integració ha passat a ser una condició *sine qua non* per accedir als drets, o en tot cas, al dret indefinit a tenir-los. Fins a l'inici dels anys 2000, curiosament, la relació era justament a la inversa: els drets s'havien pensat (i eren atorgats) com a condició *sine qua non* per a la integració.

Immigrants amb residència permanent

Molt abans de l'harmonització de les polítiques d'immigració a nivell europeu, Hammar (1990) ja va assenyalar la presència a Europa d'estrangers amb residència permanent que en la majoria dels casos gaudien d'un status segur (sense possibilitat de ser revocat) i tenien accés a la major part de drets (civils, socials i, fins i tot, en certs casos també polítics) en igualtat de condicions que els nacionals. Això el va portar a concloure l'emergència d'una nova categoria de ciutadania, la dels *denizens*, a mig camí entre els estrangers i els nacionals. No era només una categoria descriptiva. Hammar defensava des d'una perspectiva normativa que la *denizenship* representava una alternativa a la ciutadania per als immigrants de primera generació. De fet, és l'emergència segons Hammar d'aquesta *denizenship* el que va portar a Soysal (1994) a parlar d'una ciutadania postnacional, ancorada en les institucions internacionals de drets humans. Aquest argument també va ser esgrimit posteriorment per Sassen (1996) i d'altres.

Malgrat ser un debat global, la categoria de *denizenship* és més aviat una peculiaritat europea. A països històricament d'immigració –com Estats Units, Austràlia, Nova Zelanda o Canadà– la residència permanent es pot obtenir en el moment de l'arribada i s'espera que els immigrants acabin adquirint la nacionalitat a mig termini. La *denizenship* és, doncs, inicial i de curt termini. En contrast, és a l'Europa de mitjans del segle XX on la residència permanent es desvincula de la nacionalitat. Com, si no, s'explica que a finals del segle XX un fill o net d'immigrants turcs seguís sense ser alemany havent nascut, crescut i viscut en el país tota la seva vida? Vist des d'aquesta perspectiva, més que representar una extensió de drets més enllà de la ciutadania nacional, en el fons la categoria de *denizenship* es pot llegir a la inversa: una manera de mantenir «els de fora» convivint amb nosaltres però sense incloure'ls en la comunitat simbòlica i cultural que representa la nació. Més enllà de la qüestió de la pertinença, la limitació en l'accés a la nacionalitat té implicacions immediates en termes de drets polítics, que sent els més preuats són els últims a concedir-se. A nivell individual, tal com posa de manifest Alba Cuevas en aquest mateix número,

aquestes limitacions en els drets polítics impliquen tenir milions de persones a Europa –residents permanents que treballen, cotitzen, eduquen els seus fills i viuen normalment entre nosaltres– que no poden exercir la funció pública ni el seu dret a vot. A nivell polític, significa tenir democràcies delmades on només una part de la població té el dret a representar i ser representada políticament.

> En aquesta Europa suposadament inclusiva, tenim immigrants i refugiats abandonats en camps de «contenció» fora del continent o retornats des de la frontera sense cap mena de garantia legal, i també immigrants en situació irregular que malviuen entre nosaltres, als marges de la societat

A inicis dels 2000, la literatura acadèmica sobre accés a la nacionalitat va posar de manifest un gir general cap a legislacions més inclusives. Per exemple, al 1999 Alemanya va canviar radicalment la seva política per facilitar la naturalització de segones i terceres generacions. D'aquí que es parlés d'una certa convergència cap a criteris més marcats pel *ius solis* que pel *ius sanguinis* i, de forma més conceptual, cap a una «de-etnicització» de la nacionalitat. En paral·lel, però, els Països Baixos primer i Alemanya, Àustria i Dinamarca després van introduir programes d'integració i tests de ciutadania com a condició necessària per a la nacionalitat. De fons, planava la sospita d'un cert «fracàs de les polítiques d'integració» i l'acusació – fins i tot sovint explícita – d'«incompatibilitat cultural» i «xoc de civilitzacions» amb la població musulmana. Això explica que, a més de coneixement sobre la llengua i el país, una part d'aquests tests de ciutadania hagin inclòs també qüestions de valors. Per exemple, no veure amb bons ulls les parelles homosexuals o ser contrari a l'abort pot implicar, en el cas dels Països Baixos, no ser mereixedor de ser finalment reconegut com a ciutadà holandés de ple dret. Paradoxalment, aquí veiem un procés de re-etnicització de la nacionalitat, entesa ja no en termes de sang i origen però sí de valors. A més a més, aquestes mesures converteixen la integració en una peça clau del control migratori, fins i tot també –encara que sembli un oxímoron– per a l'entrada al país.

Estratificació cívica

Lluny de la ciutadania postnacional que augurava Yasmine Soysal, el panorama actual de les fronteres de la ciutadania a Europa mostra un mapa complex d'estratificacions cíviques amb gradacions diferenciades d'accés als drets socials, civils i polítics. En poques paraules, hi ha una gradació de possibilitats en el temps i extensió del «dret a tenir drets». En aquesta Europa suposadament inclusiva, tenim immigrants i refugiats abandonats en camps de «contenció» fora del continent o retornats des de la frontera sense cap mena de garantia legal; immigrants en situació irregular que malviuen entre nosaltres, dins però alhora als marges de la societat, amb l'esperança de ser regularitzats en el futur; sol·licitants d'asil amb un permís de residència temporal a l'espera de poder provar la seva vulnerabilitat en origen i, així, ser reconeguts finalment com a membres de ple dret; residents temporals que

amb cert temps de residència i proves d'integració econòmica i cívica podran optar per la residència permanent; i residents ara sí permanents, amb quasi tots els drets civils i socials i amb pocs drets polítics. L'accés a la nacionalitat és l'últim esgraó, per un costat menys costós que fa unes dècades però per l'altre cada vegada més condicionat a la pertenença cultural a la comunitat imaginada que representa la nació.

Una pregunta que queda per respondre és per què. Es pot argumentar que les fronteres sempre han existit entre els de dins i els de fora i que –tal com dèiem al principi– la ciutadania dibuixa necessàriament una línia divisòria entre aquells que formen part de la comunitat i aquells que no. Històricament el que ha variat és les condicions que possibiliten el pas d'un costat a l'altre. Abans, en els països marcats per principis de *ius sanguinis*, no hi havia salt possible: o s'era nacional per ascendència o no s'era. En països on la pertinença venia marcada pel lloc (o de naixement o de residència), l'accés era una qüestió de presència. Actualment, hi ha certa convergència cap a models que sí donen accés. Alhora en la majoria dels casos és un accés gradual, llarg i que depèn no només de ser-hi sinó de ser capaç de ser i demostrar-se mereixedor. Des d'aquí la ciutadania (en els seus diferents graus de pertinença i drets) s'experimenta quasi com un premi. Un premi que cal guanyar. Però el que comença per als de fora acostuma també a acabar per als de dins. En els últims anys, aquesta «economia moral» de la legalitat, allò que fa un estranger mereixedor de mantenir o aquirir determinats drets, afecta també de forma creixent els propis ciutadans. Bàsicament perquè també per a ells els drets estan sent progressivament condicionats a la seva conducta com a ciutadans «bons», «sans», «responsables», «autònoms», treballadors i votants disciplinats.

> Cal entendre que la distinció entre uns i altres, aquesta estratificació cívica que marca les fronteres de la ciutadania a Europa, és contraproduent. La COVID-19 ens ho ha recordat: la falta d'accés a la sanitat pública o la limitació d'accés a l'habitatge d'aquells que són categoritzats com a «altres» ha acabat suposant un problema de salut pública per a «tots»

Si bé la ciutadania postnacional és lluny de ser una realitat, sí que és un concepte normatiu rellevant a l'hora de reivindicar drets, més enllà dels reconeguts per a cada estat als seus propis ciutadans nacionals. Primer, perquè parlar de ciutadania postnacional (repeteixo, no com a categoria d'anàlisi sinó preceptiva) és tornar a posar els drets al centre. Dit d'una altra manera, és fer del «dret a tenir drets» de Hannah Arendt un element natural i consubstancial a tot ésser humà. Segon, i en conseqüència, capgira la lògica dels drets com a premi a merèixer al llarg d'una àrdua carrera d'obstacles, i sovint també penúries. De la mateixa manera que els drets de ciutadania s'adquireixen per naixement, hi ha drets fonamentals que haurien de venir assignats de partida. Sembla evident, però avui en dia no ho és tant. La qüestió pendent és com qüestionar la lògica binària (dins/fora, nacional/estranger) inherent al propi concepte de ciutadania nacional sense que això

impliqui diluir la responsabilitat dels Estats cap als seus ciutadans. En poques paraules, es tracta d'equiparar cap amunt i no cap avall. Perquè al final, la qüestió de fons és entendre que la distinció entre uns i altres, aquesta estratificació cívica que marca les fronteres de la ciutadania a Europa, no només és contraproduent per a uns, sinó per a tots. Contràriament als postulats d'extrema dreta, la *nostra* seguretat depèn dels *seus* drets. La pandèmia de la COVID-19 ens ho ha recordat una vegada i una altra quan, per exemple, la falta d'accés a la sanitat pública o la limitació de drets laborals o d'accés a l'habitatge d'aquells que són categoritzats com a «altres» ha acabat representant un problema de salut pública per a «tots».

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- Agamben, Giorgio. (1998) *Homo Sacer, Sovereign Power and Bare Life*. Stanford, CA: StanfordUniversity Press.
- Arendt, Hannah. 1951. *The origins of totalitarianism*. Berlin: Schocken Books.
- Bader, Veit. "Citizenship and exclusion: radical democracy, community, and justice. Or, what is wrong with communitarianism?" *Political theory* 23.2 (1995): 211-246.
- Rogers Brubaker, Citizenship. "Nationhood in France and Germany". *Cambridge, MA* (1992): 129.
- Chauvin, Sébastien i Blanca Garcés-Mascareñas. "Becoming less illegal: Deservingness frames and undocumented migrant incorporation". *Sociology compass* 8.4 (2014): 422-432.
- Chauvin, Sébastien i Blanca Garcés-Mascareñas. "Beyond informal citizenship: The new moral economy of migrant illegality". *International Political Sociology* 6.3 (2012): 241-259.
- Fukuyama, Francis. "The End of History and the Last Man London". *Hamish Hamilton* (1992).
- Hammar, Tomas. "Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration". *International Migration, Avebury, Aldershot* (1990).
- Isin, Engin F. "Theorizing acts of citizenship". (2008): 15-43.
- Sassen, S. (1996), 'Losing Control?', New York: Columbia University Press.

- Soysal, Yasemin Nuhoglu i A. J. Soyland. *Limits of citizenship: Migrants and postnational membership in Europe*. University of Chicago Press, 1994.

- Suárez Navaz, Liliana. "The Mediterranean rebordering: An anthropological perspective from Southern Spain". *Quaderns de l'Institut Català d'Antropologia* 11 (1997): 65-108.



Blanca Garcés

Blanca Garcés és investigadora sènior de l'àrea de migracions i coordinadora d'investigació del CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs). Doctora cum laude en Ciències Socials per la Universitat d'Amsterdam i llicenciada en Història i Antropologia per la Universitat de Barcelona, va rebre el premi a la millor tesi doctoral en sociologia defensada als Països Baixos el 2009 i 2010. Ha treballat sobre les polítiques d'immigració a Malàisia i Espanya, el *policymaking* de les polítiques d'integració des d'una perspectiva multinivell, els discursos polítics al voltant de la immigració i les migracions irregulars des d'una perspectiva comparada. Entre el 2010 i el 2016 va ser investigadora postdoctoral Juan de la Cierva i professora convidada a la Universitat Pompeu Fabra. És professora associada al Departament de Ciència Política de la Universitat de Barcelona i integrant de la xarxa europea IMISCOE. Actualment, treballa sobre les polítiques i els discursos sobre refugiats des d'una perspectiva europea comparada. Juntament amb Rinus Penninx, acaba de publicar un llibre sobre el concepte i les polítiques d'integració a Europa (Springer, 2016).