

La ciudadanía francesa: Debates, límites y perspectivas

CHRISTOPHE BERTOSSI, INVESTIGADOR DEL CENTER FOR RESEARCH IN ETHNIC RELATIONS DE LA UNIVERSIDAD DE WARWICK (REINO UNIDO). AUTOR DE *LES FRONTIERS DE LA CITOYENNETE EN EUROPE* (REVISTA DE OCCIDENTE, SEP/03)

A partir de los años noventa, el debate sobre la ciudadanía cambia en Europa de perspectiva. De un problema vinculado a la inmigración y a las políticas de integración de los migrantes en los países de acogida, el debate se orienta a un nuevo desafío: ¿cómo hacer de la ciudadanía un programa concreto de igualdad de acceso a los derechos civiles, políticos y sociales, haciendo nuestra la tríada de T. H. Marshall? Lo que importa no es ya saber si es necesario o no incorporar a los recién llegados a las ciudadanía de acogida. De lo que se trata es de garantizar un contrato social que sitúe la igualdad socio-pública y el respeto de la diversidad cultural y religiosa entre los arcanos de la democracia liberal.

Este paso de una ciudadanía formal, reducida a su dimensión de regalía, a una ciudadanía sustancial que se replantea los fundamentos de la cohesión social de las sociedades de inmigración, se alimenta de los debates sobre el Estado-nación moderno en un contexto globalizado, de los límites de la democracia nacional, y de la *apuesta* por la igualdad y la diversidad. Estos debates y las perspectivas que abren tienen como telón de fondo un doble contexto. En primer lugar, la transformación de la inmigración en sedentarización definitiva, que hace surgir la urgente necesidad de pensar el plural de otro modo. En segundo lugar, la construcción europea, desafío inédito planteado a los postulados que hacen del Estado-nación el modelo perfecto de la democracia moderna.

Esta evolución ha afectado profundamente al «modelo» francés de ciudadanía. En menos de un decenio, en Francia se ha pasado de una ciudadanía de la integración, fórmula modernizada de la asimilación, a la lucha contra las discriminaciones. Promocionada a mediados de los años ochenta, la integración ha sido en realidad un medio de controlar las fronteras de la ciudadanía, al mismo tiempo frente a las corrientes migratorias y frente a la aparición en la plaza pública de «nuevas» identidades culturales y religiosas. A la inversa, la lucha contra las discriminaciones surge de una nueva metodología de la acción pública y de una doctrina alternativa de la igualdad que emerge a finales de los años noventa.

Reconociendo que la «diferencia» no encaja fácilmente dentro de las categorías clásicas de la igualdad republicana, la nueva orientación de las políticas de la ciudadanía en Francia ha empujado a «reconocer» la diversidad cultural y religiosa. Y, al hacerlo, es también la república lo que se intenta cambiar. ¿Cómo se ha producido esa transformación? ¿Cuáles

han sido sus agentes y sus dinámicas? Y, lo que sin duda es aún más importante, ¿cuáles son sus resultados?

El modelo francés de ciudadanía y sus contrarios

«Modelo», la ciudadanía a la francesa lo es sobre todo por la manera en que en Francia se la ha instrumentalizado como fuente no negociable de la modernidad política. El concepto de modelo ayudó en efecto a los debates y las políticas públicas cuando, en los años ochenta del siglo XX, la ciudadanía llegó a constituir un problema frente a la inmigración.

Los principios de la república volvieron a someterse entonces al debate que en el siglo XIX enfrentó a Renán y a Momsen. La nación francesa es ante todo una nación cívica, el famoso «plebiscito diario». No se funda en ninguna concepción «étnica», contrariamente a lo que ocurría con la nación de los románticos alemanes. No es ni racista ni idealista. Además, la república es un modelo que se opone al multiculturalismo anglosajón; la ciudadanía francesa se basa en la desaparición de las diferencias en la esfera pública, en beneficio de la negociación de la igualdad individual. También ahí, la tradición liberal-republicana que se remonta a Rousseau resulta instrumentalizada en contra de la orientación comunitarista cuyo origen se sitúa en las *Consideraciones sobre la Revolución francesa* de Edmund Burke. Situada en esta doble oposición a la nación alemana y al comunitarismo británico, la ciudadanía francesa ha sido considerada en Francia como un modelo insuperable de democracia.

Tales son las raíces ideológicas de la ciudadanía jacobina. Ni comunitarista, ni etnocultural, la comunidad de los ciudadanos se basa en un compromiso por el que ciudadanía y nacionalidad resultan indisociables. Ser francés es ser ciudadano. El tránsito del individuo real, con sus identidades y sus intereses particulares, al ciudadano, figura abstracta que tiene como horizonte único la búsqueda del bien común, se basa en este compromiso de la identidad nacional. Pertenecer a la nación es dar cuerpo a un proyecto político común.

La historia de la nacionalidad en el transcurso del siglo XIX muestra el modo en que se aplica este proyecto ideológico jacobino. Si la nacionalidad se fundamenta en 1804 en el derecho de san-no negociable de la modernidad política. El concepto de modelo ayudó en efecto a los debates y las políticas públicas cuando, en los años ochenta del siglo XX, la ciudadanía llegó a constituir un problema frente a la inmigración.

La historia de la nacionalidad en el transcurso del siglo XIX muestra el modo en que se aplica este proyecto ideológico jacobino. Si la nacionalidad se fundamenta en 1804 en el derecho de sangre, en reacción contra *jus soli* del Antiguo Régimen, en 1851 se la complementa con el doble derecho de suelo (haber nacido en Francia de padres extranjeros que a su vez han nacido en Francia) y en 1889 con el derecho de suelo automático (haber nacido en Francia de padres extranjeros). Este carácter mixto del derecho de la nacionalidad francesa se basa en el postulado de que en Francia la socialización de los individuos hace de ellos ciudadanos que el derecho debe reconocer.

Sin embargo, no faltan las contradicciones. Si el derecho de la nacionalidad se hace mixto en el siglo XIX, ello ocurre probablemente no tanto en relación con el proyecto jacobino como en relación con las apuestas socio-públicas representadas por la presencia de poblaciones extranjeras sedentarizadas en Francia de forma duradera. Los debates parlamentarios de 1887-1889 muestran claramente que, ya entonces, el problema de la nacionalidad es el problema del extranjero, del «vagabundo internacional» de adscripciones «flotantes». El recelo con que se mira al extranjero, así como consideraciones de naturaleza económica, demográfica y militar permiten esa «apertura» del derecho de la ciudadanía francesa. Francia necesita ya a sus extranjeros.

Otro punto importante es que este modelo de ciudadanía no excluye la existencia de numerosas excepciones. Durante la experiencia colonial, por ejemplo, ciudadanía y nacionalidad se disocian. Argelia, convertida en un territorio asimilado a la Francia metropolitana y compuesto de tres departamentos, es el escenario de esa distinción entre los ciudadanos de pleno derecho (primero franceses de la metrópoli, más tarde colonos europeos y finalmente judíos franceses de Argelia), y los súbditos musulmanes excluidos de la plenitud de derechos y representados por un segundo colegio electoral.

Por su parte, la universalización del sufragio estuvo durante mucho tiempo condicionada por las limitaciones censitarias y de capacidades. Ser francés no significaba entonces necesariamente ser ciudadano. Habrá que esperar a 1848 para que el sufragio se haga universal, y a 1944 para que se conceda a las mujeres la ciudadanía política. Sólo en 1974 obtendrán a su vez este derecho una parte de los jóvenes entre 18 y 21 años.

Pero, sobre todo, a partir de finales del siglo XIX, los nuevos nacionales no se convierten en nuevos ciudadanos. En virtud del principio de doble nacionalidad, los naturalizados deben esperar cinco años tras su adquisición de la nacionalidad francesa antes de obtener el derecho de voto, y diez años antes de poder ser elegidos. Esos períodos de espera no se suprimieron hasta 1973, para el derecho al voto, y 1983 para el derecho a ser elegidos¹.

A pesar de su carácter republicano y no comunitarista, la ciudadanía a la francesa funcionó en Argelia sobre la base de una especie de «*race relations*». Del mismo modo, a pesar de que su definición tenía un fundamento cívico y no ético, la identidad nacional ha mantenido con la idea universalista de ciudadanía una relación frecuentemente contradictoria.

¹ Habría que mencionar también la excepción constituida por el régimen de Vichy y la revolución nacional de 1940. Entre 1940 y 1944, la república queda puesta entre paréntesis y el derecho de la nacionalidad se restringe de forma retroactiva. Más de 15.000 franceses pierden igualmente su nacionalidad, de ellos más de 5.000 judíos. Se deroga el decreto Cremieux de 1870. Los franceses que se exilian entre el 20 de mayo y el 30 de junio de 1940 pierden también su nacionalidad. Las disposiciones de 1945 se abandonan después de la guerra para volver a las conquistas en materia de nacionalidad de la Tercera República.

El «nuevo» problema de la ciudadanía francesa

A mediados de los años ochenta, la ciudadanía vuelve a ser la apuesta que ya no era. En el momento en que la inmigración de trabajadores solteros se convierte en sedentarización duradera en virtud del derecho al reagrupamiento familiar, la ciudadanía pasa a erigirse en «nuevo» problema público.

Este «nuevo» problema remite a antiguas cuestiones que, transformadas por obra del contexto migratorio, vuelven a aparecer en la escena pública. En los años sesenta, las colonias francesas acceden a la independencia. La independencia argelina de 1962 acaba con las esperanzas de un republicanismo universal. Asimilada en sus estatutos a la metrópoli, la pérdida de Argelia cierra el período que siguió a la pérdida de Alsacia-Lorena en 1871 y que produjo la definición estrictamente cívica de la nación francesa legada por la pluma de Renan. El «proyecto común» que permitía reivindicar la Alsacia germanófona como parte del cuerpo nacional no fue suficiente para prolongar la experiencia de la Argelia francesa. La nueva situación postcolonial plantea la cuestión del reparto de lealtades.

Los antiguos súbditos de las colonias francesas se han convertido mientras tanto en los «nuevos» inmigrados. Sus hijos obtienen automáticamente la nacionalidad francesa. El doble derecho de suelo (artículo 23 del Código de la nacionalidad) se aplica en efecto a personas nacidas en Francia de padres extranjeros nacidos en las colonias, consideradas entonces territorios franceses. A los demás, el artículo 44 les otorga automáticamente la nacionalidad francesa al alcanzar la mayoría de edad si han nacido en Francia. Este derecho inclusivo de la nacionalidad es un productor formal de nuevos nacionales. Pero sus adscripciones serán rápidamente cuestionadas.

El primer cuestionamiento tiene que ver precisamente con el tema de las lealtades. La ciudadanía de los jóvenes procedentes de la inmigración tropieza con el problema de su doble nacionalidad y sus obligaciones militares. Existen convenios bilaterales que regulan esos problemas entre Francia y el país de origen. Más en concreto, con Túnez se firmaron convenios de ese tipo en 1982 y con Argelia en 1983. Tales acuerdos permiten a los jóvenes binacionales elegir el país en el que desean cumplir su servicio familiar. Si bien en la práctica los que eligen el país de origen en vez de Francia son una pequeña minoría, esta cuestión se convierte en símbolo de los conflictos de lealtades susceptibles de romper la unidad de la república.

El segundo cuestionamiento lo suscita el bagaje identitario de los nuevos franceses. El islam se convierte en un eje fundamental en torno al cual gira el debate en curso sobre la ciudadanía y la identidad francesa. Segunda religión de Francia, el islam ha obtenido visibilidad pública, sobre todo tras la reivindicación de lugares de oración propios. A principios de los años ochenta, los conflictos en la industria automovilística y en las residencias de inmigrantes evocan el fantasma de una pérdida de identidad frente al «peligro musulmán». El

islam es visto como una religión, pero también como una filosofía, un código de leyes, un pensamiento totalizador de lo cotidiano. En cuanto tal, es percibido como un peligro para la integración de los musulmanes.

En este contexto, la nacionalidad y la identidad nacional francesas pasan a ser el punto en que se empantana el debate sobre la ciudadanía. Mientras que, en la tradición republicana, el derecho suponía *a priori* la socialización de hecho de los recién llegados, la problemática es ahora la inversa. En la opinión pública se crea un consenso, transmitido luego por los medios de comunicación, y fomentado y sostenido por quienes detentan el poder político, en torno a la necesidad de que los nuevos franceses den pruebas de buena pertenencia.

Este punto de vista se refuerza con los éxitos electorales del Frente Nacional en las elecciones municipales de 1983, las europeas de 1984 y las legislativas de 1986. El tema de campaña de la extrema derecha insiste en la idea de que los nuevos ciudadanos son «franceses según los papeles», «franceses sólo por los papeles». El derecho de la nacionalidad sería demasiado generoso, ya que los nuevos ciudadanos vienen «a Francia para parir en la orilla buena del Mediterráneo». La ciudadanía francesa debe ser algo más que una simple formalidad. Debe actuar como un filtro entre los «buenos» y los «malos ciudadanos».

El proyecto de reforma de las leyes sobre la nacionalidad planteado por el gobierno salido de las elecciones de 1986 se basa en líneas generales en este consenso naciente. Contra los «ciudadanos de ninguna parte», los «falsos ciudadanos», el gobierno dirigido por Jacques Chirac pretende reemplazar el derecho de suelo automático (artículo 44), conquista de la república en 1889, por una declaración de voluntariedad por parte del nuevo ciudadano cuando se incorpora a la república francesa.

La integración nacional o la república cristalizada

Contra el proyecto de ley de 1986 se puso en marcha rápidamente una movilización de grandes dimensiones. Autorizadas por la ley de octubre de 1981 sobre la libertad de asociación de los extranjeros, las organizaciones surgidas de la inmigración lanzan un movimiento a escala nacional. France Plus y [SOS Racisme](#), por ejemplo, se crean en el momento de producirse las «grandes marchas por la igualdad de los Beurs (nacidos en Francia de padres inmigrantes de origen magrebí)» entre 1983 a 1985.

Al compás de la movilización, el antirracismo enfrentado a la extrema derecha se reorienta hacia un tema social: redefinir el lugar que los nuevos movimientos ciudadanos ocupan dentro del pacto republicano, reconocer el papel de la inmigración en la historia del país, replantearse la igualdad problematizando el derecho a la diferencia, y posteriormente el derecho a la semejanza, y cuestionar el derecho al voto local de los extranjeros propuesto por François Mitterrand en su programa durante la campaña electoral pero olvidado tras las elecciones presidenciales de 1981. Los debates que animan estos movimientos asociativos se centran en la alternativa de ser «habitantes de culturas y de orígenes diferentes para

una Francia solidaria» o ser «iguales debido a nuestras semejanzas, cualesquiera sean las diferencias que existen entre nosotros». Se produce un desacuerdo entre quienes militan a favor del voto local para los extranjeros y quienes defienden la estrategia de integración basada en la inscripción de los nuevos ciudadanos en las listas electorales.

Para hacer amainar el debate, el primer ministro retira el proyecto de ley y nombra una Comisión de la nacionalidad, que empieza a funcionar en junio de 1987. En el discurso que pronuncia cuando la Comisión inicia su andadura, el primer ministro recuerda los desafíos pendientes: la doble nacionalidad, el servicio militar de los binacionales, los fraudes, la obligación de poner en marcha en 1992 las disposiciones del Acta única europea.

Durante seis meses, la Comisión de la nacionalidad, presidida por Marceau Long, vicepresidente del Consejo de Estado, y compuesta por diversos «notables» (universitarios, responsables de la Administración, juristas y representantes de la sociedad civil), celebra casi un centenar de sesiones públicas. Estas sesiones son retransmitidas en directo por la tercera cadena de la televisión francesa. Intervienen en ellas representantes de las iglesias, de las asociaciones de implantación local, de las grandes organizaciones nacionales, trabajadores sociales, miembros de la administración e investigadores que hablan de las condiciones de vida, de la vivienda y la escolarización de los «inmigrados».

Estas sesiones constituyen un momento importante del debate sobre la nacionalidad y la inmigración en Francia. Permiten dar a conocer problemas ocultos hasta entonces tras el eslogan «francés sólo por los papeles». El pasado colonial reaparece gracias a un nuevo esfuerzo de memoria. Los hijos de la inmigración aportan el mensaje de su historia. También para ellos, la ciudadanía francesa se ha construido a partir de una historia colectiva de sacrificio. Sus padres «dieron su sangre» por la República, especialmente en los dos conflictos mundiales. Los nuevos ciudadanos muestran así un rostro sorprendente: no sólo juegan el juego de la integración, sino que la reclaman; lejos de ser «de ninguna parte», son, desde todos los puntos de vista, ciudadanos de Francia.

Los «notables» tratan entonces de conciliar, de un lado, la tradición jurídica francesa en materia de nacionalidad y la nueva demanda de ciudadanía reivindicada por los hijos de la inmigración, y, de otro, el proyecto de 1986 relativo a la declaración de voluntariedad que el gobierno espera ver legitimada gracias a la Comisión.

En su informe final, titulado *Etre français aujourd'hui et demain*, la Comisión propone la idea de integración nacional como método para llegar a esa síntesis. La identidad francesa se presenta como un filtro por el que los que van llegando deben pasar a fin de integrarse en la colectividad de los ciudadanos. De este modo, puesto que «los inmigrados y sus familias consideran cada vez más su situación y su futuro en términos de integración [...] ésta se hará tanto más fácil cuanto más fuerte sea la conciencia de la identidad francesa²». El

² Marceau Long, *Etre français aujourd'hui et demain*, Paris, La Documentation Française, 1998, tomo I, p. 87.

informe insiste en que hay que llevar a cabo una triple tarea: favorecer la obtención de la nacionalidad francesa y no impedir el acceso a ella; basar esta obtención en una elección consciente «favorable a la integración»; «afirmar con mayor claridad los valores esenciales e indivisibles que son fundamento de la sociedad francesa y conforman su identidad³».

El llamado «caso de los pañuelos» contribuirá a exacerbar dichos valores. En el otoño de 1989, tres jóvenes colegialas musulmanas son expulsadas del Colegio Gabriel-Havez de Creil, en la región de París, porque se niegan a quitarse el *hidjab* en clase. Durante cuatro meses, mientras culminan las conmemoraciones del bicentenario de 1789, el caso de los pañuelos domina los medios de comunicación y da origen a una polémica sobre el islam, los valores republicanos y el laicismo.

El comunicado emitido por el Consejo de Estado del 27 de noviembre 1989 pone orden en toda esta agitación. Se define el principio laicista: el uso del pañuelo «no es en sí mismo incompatible con el principio del laicismo, en la medida en que es resultado del ejercicio de la libertad de expresión y de manifestación de las creencias religiosas» que la república no sólo no prohíbe sino que protege. Hay que distinguir con claridad entre lo que es manifestación de la libertad de conciencia individual y lo que es manifestación de ese proselitismo contra el que actúa el laicismo. En diciembre de 1989, el ministro de Educación nacional, Lionel Jospin, recoge en un comunicado esta opinión. Sin embargo, en 1993 la cuestión del laicismo vuelve a plantearse de nuevo a partir de las mismas premisas.

Este es el contexto en que tiene lugar finalmente la reforma de las leyes sobre la nacionalidad en 1993. Dicha reforma se basa en su totalidad en el proyecto de 1986, pero ahora no se produce la misma movilización en su contra. Los fraudes, el problema del islam en Francia, el débil espesor «moral» de la ciudadanía de los nuevos franceses reaparecen en la defensa del proyecto de ley en mayo. El diagnóstico obtiene un amplio consenso. El objetivo es controlar el acceso a la ciudadanía francesa mientras que en la Asamblea Nacional se discute un mes más tarde, en junio de 1993, el control de las fronteras.

En tanto las disposiciones que regulan la nacionalidad se habían extraído del Código civil para formar el Código de la nacionalidad en 1927, la ley de 1993 las reintegra a aquél. Los dos artículos afectados por la reforma son el artículo 44 y el artículo 23. La declaración de voluntariedad reemplaza al derecho de suelo automático. A partir de ahora, el nacido en Francia de padres extranjeros debe declarar entre los 16 y los 25 años, en el Ayuntamiento o en la comisaría de policía, su deseo de pasar a ser francés. En cuanto al doble derecho de suelo, su ámbito se ve severamente restringido. El nacimiento en una antigua colonia o territorio de ultramar antes de 1960 no se asimila ya al nacimiento en Francia. Hay una mención especial al caso argelino: el doble *jus soli* no es ya aplicable a los hijos de argelinos

³ *Ibid.*, p. 235.

excepto cuando los padres demuestren una residencia de cinco años en Francia en el momento del nacimiento.

La integración nacional: contradicciones y límites

A finales de los años ochenta, la ciudadanía se concibe como un privilegio. No es algo dado para todos: algunos, debido a sus bagajes identitarios, deben demostrar su capacidad de convertirse en franceses para poder convertirse en ciudadanos. La cuestión de los «franceses a pesar suyo», el argumento de quienes para apoyar la declaración de voluntariedad decían que ciertos inmigrados podían convertirse automáticamente en franceses sin saberlo o sin quererlo, se convierte también en la cuestión de los «franceses a pesar nuestro»: frente a ciertos grupos nacionales o culturales, los responsables de las políticas públicas sugieren que la comunidad de los ciudadanos franceses debe exigir garantías de buena pertenencia a todos los recién llegados.

Así, el debate sobre la ciudadanía francesa, antes de ser una discusión sobre la igualdad, se reconstruye primero a partir de la identidad. Ahora bien, en esta situación surgen dos problemas. En primer lugar, el nuevo discurso republicano produce una desigualdad de pertenencia y un contexto hostil a la integración de nuevos ciudadanos. En segundo lugar, la ausencia de una filosofía y de unos recursos e instrumentos públicos para afrontar la discriminación plantea un problema de fondo que afecta al contrato republicano y al principio de igualdad a él asociado.

El primer problema remite a las contradicciones que se ocultan tras el proyecto republicano de los años ochenta. El proceso en la identidad de la inmigración es contradictorio con esa idea de que la república considera a los individuos haciendo abstracción de las identidades e intereses particulares que competen únicamente a la esfera privada. Al contrario, todo el edificio republicano reinventado entre 1983 y 1993 se basa en la estigmatización de los nuevos ciudadanos en función de su religión, de su país de origen o de sus adscripciones culturales.

En ese período son numerosos los ejemplos de tales deslizamientos. Así, el ponente del proyecto de ley de 1993 en la Asamblea Nacional declaró ante los diputados: «ayer de origen europeo, la población extranjera es hoy en su mayor parte extra-europea» y ello hace la integración «más difícil». Más concretamente, «el islam -y aquí pienso sobre todo en la amenaza fundamentalista- rechaza, hemos de reconocerlo, la adhesión a nuestra sociedad⁴».

En esta reconstrucción del problema de la ciudadanía como problema de la inmigración y de las culturas «importadas», hay que hacer notar que en Francia en esta época la pobla-

⁴ Declaración de Pierre Mazeaud, ponente del proyecto de ley en la Asamblea Nacional, *Débats parlementaires*, AN, *Journal Officiel* de 11 de mayo de 1993, p. 347-348.

ción extranjera numéricamente más importante es de nacionalidad portuguesa. La construcción de una frontera entre extranjeros asimilables y no asimilables pasa pues por una ruptura entre norte y sur, Europa y el resto del mundo, Occidente y el islam. En 1996 un [informe de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre los extranjeros en Francia](#) llama la atención sobre el modo, en que las prácticas discriminatorias, incluso en el caso de que sean punibles según la ley, se benefician «de una legitimidad de hecho en un contexto social hostil» a los extranjeros⁵.

El segundo problema atañe a las limitaciones del proyecto republicano a la hora de enfrentarse al problema social de la discriminación étnica o religiosa. Según la doctrina dominante en Francia, la igualdad es un problema de individuos y no de grupos. Los grupos culturales y religiosos no son reconocidos públicamente y quedan encerrados en el espacio privado. Desde ese momento, ya no son un problema de ciudadanía. Cuando la pertenencia a uno de tales grupos produce discriminación, el aparato institucional e ideológico de la república limita su aproximación a la lucha contra el racismo, sancionada por la ley de 1972. Al negarse, de cerca o de lejos, a todo tipo de enfoque comunitario, la ciudadanía a la francesa ignora las desigualdades colectivas que padecen las poblaciones víctimas de alguna desventaja social debida a sus «identidades» culturales o religiosas.

Ahora bien, las experiencias vividas por las poblaciones surgidas de la inmigración llevan en sí el estigma de la discriminación cotidiana, en el empleo, en la vivienda, en el acceso a las actividades de ocio, a la cultura y a la educación. Es una línea dura que las organizaciones heredadas del movimiento *beur* favorecerán y publicitarán. Centradas nuevamente sobre lo local, hacen un trabajo de inventario sobre el racismo en la vida cotidiana, mostrando el modo en que el «delito de apariencia» o la «discriminación postal»⁶ en el acceso a un empleo son un problema esencial de ciudadanía. La discriminación sale de la esfera privada para convertirse en un desafío público.

A la doctrina francesa de la ciudadanía se le plantea así un nuevo reto. La pertenencia nacional ya no aparece como una muralla contra la desigualdad. Ser francés de origen extranjero conduce la mayoría de las veces a no ser sino un ciudadano de segunda clase. De hecho, la ciudadanía es ya más un problema de movilidad social, de igualdad en el acceso a los recursos públicos, económicos y sociales, que un problema de «papeles» y lealtades.

⁵ Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *La xénophobie en France*, 1996, documento E/CN, 4/1996/72/Add.3.

⁶ Esta experiencia de la discriminación se expresa del siguiente modo: «Cuando mando mi foto junto al CV, el 90% no responden. Desde que he dejado de enviarla, me llaman para la entrevista pero luego me dicen que ya han encontrado a alguien, aunque yo sé que siguen viendo a candidatos». Y también: «Cuando un compañero se muda consigue encontrar trabajo. Ya no pone "Mantes-la-Jolie" [barrio con fama de conflictivo de la región parisina].» Fuente: *Le Monde*, 3 de junio de 2002.

Al fin, la identidad nacional como nuevo origen de igualdad resulta cuestionada. Un movimiento asociativo promueve sobre esta base la idea de la «nueva ciudadanía»⁷. Se trata de una ciudadanía comprometida en lo local, que va más allá del voto y del civismo clásico, que se compromete con los problemas de la vida cotidiana. La demanda de más ciudadanía se suma al rechazo de la gramática republicana de la identidad nacional.

La evolución de la integración a la lucha contra las discriminaciones se ventila a partir de esta paradoja. La reivindicación de igualdad se resume de la siguiente forma: o bien el programa republicano consistente en hacer retroceder las identidades a la esfera privada asegura una igualdad real, incluida la igualdad en la vida cotidiana; o bien es el mismo republicanismo lo que hay que poner en tela de juicio. Esta reivindicación afecta directamente a la distinción entre lo privado y lo público, a la pertinencia de lo nacional como principio de la democracia contemporánea, y a la definición del concepto mismo de igualdad.

La Lucha contra las discriminaciones

En este deslizamiento de los discursos, la nacionalidad no es ya objeto de debate a finales de los años noventa. La declaración de voluntariedad se suprime en 1998, restaurándose el derecho de suelo automático. El doble derecho de suelo es igualmente ampliado, aunque se borre la herencia colonial. Desacralizada, la lógica de la nacionalidad da paso evidentemente a la de la ciudadanía sustancial, más allá de la relación formal de pertenencia de los individuos al Estado.

Esta evolución se produce en la convergencia de lo local con lo supranacional. Primero en lo local: las organizaciones continúan movilizándose a favor de una ciudadanía de proximidad, eficaz contra las discriminaciones que crean situaciones de ciudadanía de segunda clase. Luego en lo supranacional: el artículo 13 del Tratado de Amsterdam (1997) consagra a nivel europeo la decisión prioritaria de luchar contra las discriminaciones basadas en la «raza» y el origen étnico, la religión y las creencias religiosas, el sexo, las minusvalías, la edad o la orientación sexual. Seguido de dos directivas del Consejo de Europa en 2000, coloca el objetivo antidiscriminatorio en el centro de la experiencia europea y del proyecto de ciudadanía común europea.

El impacto en el modelo francés de la ciudadanía resulta determinante. El gobierno surgido de las elecciones legislativas de 1997 muestra a este respecto una voluntad política. Bajo la influencia del ministro de Empleo y Solidaridad, número dos del gobierno, la agenda de la integración es redefinida a partir de tres líneas de actuación: acabar con la desconfianza hacia los inmigrados y valorar su aportación a la sociedad francesa; luchar contra las discriminaciones que minan el contrato social; mejorar la adquisición de la nacionalidad

⁷ Catherine Wihtol de Wenden, Remy Leveau, *La bourgeoisie, les trois âges de la vie associative issue de l'immigration*, París, CNRS Editions, 2001.

francesa modernizándola⁸. Se invierte por completo el punto de vista de 1993. La ciudadanía queda definida como un problema más amplio que la nacionalidad. La integración debe ser el proyecto de una Francia plural, que reconoce las diferencias que «enriquecen su cultura»⁹.

El concepto mismo de igualdad republicana se actualiza. En su informe anual, el Consejo de Estado acomete en 1996 la tarea de reflexionar sobre el principio de igualdad. Subraya la aparición de «nuevas desigualdades». Al romper los vínculos de los individuos en la sociedad francesa, las discriminaciones debilitan el pacto republicano. La igualdad de los derechos individuales se convierte entonces en «una petición puramente formal». El informe concluye de ello que «el principio de igualdad se juega su credibilidad más en el terreno de la igualdad de oportunidades» que en el del acceso individual¹⁰. Es una manera de legitimar un discurso público sobre la discriminación como problema de ciudadanía. Y también es hacer el trabajo de duelo de la oposición ideológica clásica con el multiculturalismo británico que, a partir de los años setenta del pasado siglo, ha hecho del principio de igualdad de oportunidades el eje de sus políticas de integración.

A la hora de buscar unos instrumentos institucionales que permitan construir la nueva política de integración los puntos de vista difieren. Mientras que el Alto Consejo para la Integración (*Haut Conseil á l'Intégration*) se pronuncia a favor de una autoridad administrativa independiente, la comisión consultiva de los derechos del hombre recomienda la creación de un *ombudsman* que se haga cargo del tema de la discriminación. Jean-Michel Belorgey, a quien la ministra de Empleo encargó un informe sobre el tema, se pronuncia a favor de la creación de una institución comparable a la Commission for Racial Equality británica, institución modelo creada por la Race Relations Act de 1976.

Si bien esta recomendación no tuvo ningún efecto, entre 1998 y 2000 se crearon tres instituciones.

En primer lugar, en febrero de 1999 el ministro del Interior creó las Comisiones Departamentales de Acceso a la Ciudadanía (CODAC). Se presentan ante todo como un interfaz entre las poblaciones víctimas de discriminaciones, los representantes del Estado y de sus administraciones y las asociaciones de implantación local, así como los trabajadores sociales. Presididas por el prefecto de departamento, en 2000 ven cómo sus cometidos pasan a depender de la tutela ministerial.

⁸ Ministerio del Empleo y la Solidaridad, comunicado de Madame Martine Aubry, ministra del Empleo y la Solidaridad, sobre la política de integración en Consejo de Ministros, el 21 de octubre de 1998, texto disponible en Internet www.social.gouv.fr.

⁹ Según las palabras del ministro de Cultura en 1999, tras la publicación del informe de Bernard Cerquiglini sobre las lenguas minoritarias y regionales en Francia. Encargado para la firma de la Carta del Consejo de Europa de 1992, el informe provoca una sorpresa considerable en la Francia jacobina. 75 lenguas se ajustan a los criterios de la Carta, 14 de ellas en la Francia metropolitana.

¹⁰ Consejo de Estado, *Sur le principe d'égalité*, París. La documentation française, 1998, p. 45.

Posteriormente, en octubre de 1999, se creó el *Groupe d'Etude et de Lutte contre les Discriminations* (Grupo de Estudios y de Lucha contra la Discriminación) (GELD). Su misión es analizar la situación de las discriminaciones en Francia, para facilitar un conocimiento público sobre el tema y aconsejar al gobierno respecto a las políticas públicas. Desde su creación, ha publicado tres informes: el primero sobre la discriminación basada en la nacionalidad en materia de acceso a un empleo en el sector privado o semi-público, descubriendo así que una tercera parte del mercado de trabajo permanece cerrada a los extranjeros (así ocurre con empleos como los de *buralistee* -estancero, lotero, recaudador-, arquitecto o *géometre-expert* (agrimensor, perito topógrafo), por ejemplo; el segundo, sobre el papel del derecho en la lucha contra las discriminaciones y la carga de la prueba; el tercero, sobre la discriminación en el acceso a la vivienda.

Por último, existe un número telefónico, el 114, al que pueden llamar las víctimas y los testigos de los actos de discriminación. A partir de esas llamadas los CODAC pueden intervenir presentando denuncias de discriminación que pueden desembocar en una intervención judicial. Esas llamadas son igualmente tratadas por el GELD para elaborar un estudio cualitativo y cuantitativo de la realidad discriminatoria en Francia.

En octubre de 2000, la Asamblea Nacional aprueba en primera lectura el texto de ley que introduce en la legislación francesa la directriz del Consejo europeo de 20 de junio de 2000. Al presentar el texto que se convertirá en la ley del 16 de noviembre de 2001, la ministra de Empleo resume del siguiente modo el nuevo proyecto de integración:

Para los hijos de inmigrantes, los de la segunda o la tercera generación, el problema no es la integración. Se encuentran culturalmente integrados. A menudo incluso son ellos los que lanzan las modas culturales entre nuestra juventud. Comparten los valores de nuestra sociedad. Aceptan sus reglas de vida. Pero no consiguen, o en cualquier caso lo logran con mayor dificultad que los otros, hacer valer los derechos que les otorga nuestra República. Para todos ellos, hablar de política de integración es algo superado, algo que, francamente, no toca realmente el problema.

La comparación con el «modelo» anglosajón ya no nos favorece. La definición de integración proporcionada en 1966 por Roy Jenkins, secretario del Home Office británico, alcanza una especial resonancia en este debate: igualdad de oportunidades, respeto a la diversidad etno-cultural en un clima de tolerancia mutua.

Un futuro incierto

El futuro de la política de integración en Francia sigue siendo incierto. No sólo la transición hacia la lucha contra las discriminaciones mantiene su fragilidad, tanto en términos institucionales como debido a la resistencia de los agentes sociales y de las administraciones. Queda por delante un duro trabajo para lograr que la agenda contra la discriminación sea asumida en el espacio público en su conjunto, incluidas las instituciones públicas.

Pero hay algo más inquietante. Contraria a esta perspectiva de ciudadanía plural promovida por las instituciones europeas, surge en Europa una nueva agenda que se aprove-

cha de los éxitos electorales de algunos movimientos populistas nacionales en países como Austria, Italia, Dinamarca, los Países Bajos, Francia. Esta agenda cristaliza la cuestión de la inmigración y de la diferencia cultural y religiosa en torno al tema de la seguridad.

En Francia, las elecciones presidenciales de abril-mayo del pasado año han hipotecado fuertemente el proyecto de una ciudadanía plural. El éxito del candidato del Frente Nacional tanto en la primera como en la segunda vuelta, al reunir cerca de seis millones de votos, ha endurecido el discurso sobre la seguridad de la nueva mayoría presidencial. El signo más inquietante de esta evolución lo proporciona la transformación del Ministerio del Interior en Ministerio del Interior, de la seguridad interior y de las libertades locales. La república recupera sus impulsos paternalistas: el voto de protesta se traduce en demanda de seguridad, de autoridad republicana, mientras que la seguridad se convierte en la «primera de las libertades de la república».

Esto plantea una serie de problemas graves. Primero, el de las mezcolanzas sobre las que se construye esta política de la seguridad, haciendo indisociables los desafíos de la delincuencia, y sobre todo de la delincuencia de los jóvenes, los comportamientos incívicos, la guerrilla urbana, pero también el espectro de los «conflictos étnicos», relacionados con la situación de Oriente Próximo, la inmigración ilegal y las demandas de asilo, el terrorismo internacional, el islam y el 11 de septiembre de 2001.

Surge además el riesgo de construir un vínculo indisociable entre seguridad y cohesión nacional: es el sesgo que cobra el debate en Gran Bretaña, donde el proyecto de una sociedad multicultural es objeto de una profunda contestación. La cuestión de la discriminación es entonces reconstruida, dentro de los impulsos neo-republicanos, por el supuesto rechazo de la sociedad dominante por parte de las minorías étnicas. La agenda de la cohesión y de la seguridad sigue pasando por la estigmatización de las poblaciones que están en el punto de mira, los «malos ciudadanos». Este tipo de discurso, ya lo hemos visto, tiene costes sociales que no podemos ignorar. ¿Qué idea del contrato social puede crear esta agenda de la seguridad?

Existe, por último, el peligro de ver cómo se profundiza el desacuerdo entre la línea fijada por las instituciones europeas, por una parte, y la seguida por los gobiernos nacionales por otra. Hay una tendencia a contraponer el proyecto de la ciudadanía plural y antidiscriminatoria al del cierre de las fronteras y la cristalización de la ciudadanía sobre la base de un civismo duro. Esto da paso a la falsedad cuando se sabe que Europa, hoy, tiene necesidad de más inmigración, y que el reto de la ciudadanía es en primer lugar el que plantean la movilidad social, la distribución y el reconocimiento. A partir de aquí, aún queda por reinventar la república.

Ch. B.

Traducción: A.T.