Fundación BBVA

Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes

Javier de Lucas Martín
María José Añón Roig
Ángeles Galiana Saura
José García Añón
Ruth Mestre i Mestre
Pablo Miravet Bergón
Mario Ruiz Sanz
Carles Simó Noguera
Ángeles Solanes Corella
Francisco Torres Pérez

Informes 2008
Economía y Sociedad

Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes

Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes

Javier de Lucas Martín
María José Añón Roig
Ángeles Galiana Saura
José García Añón
Ruth Mestre i Mestre
Pablo Miravet Bergón
Mario Ruiz Sanz
Carles Simó Noguera
Ángeles Solanes Corella
Francisco Torres Pérez

Fundación BBVA

Primera edición, junio 2008

© los autores, 2008

© Fundación BBVA
Plaza de San Nicolás, 4. 48005 Bilbao
www.fbbva.es
publicaciones@fbbva.es

Copia digital de acceso público en www.fbbva.es

Al publicar el presente informe,
la Fundación BBVA no asume responsabilidad alguna
sobre su contenido ni sobre la inclusión en el mismo
de documentos o información complementaria
facilitada por los autores.

Edición y producción: Rubes Editorial

ISBN: 978-84-96515-68-0
Depósito legal: B-25062-2008

Printed in Spain – Impreso en España

Impreso por Valant 2003
sobre papel con un 100% de fibras recicladas
y elaborado según las más exigentes normas ambientales europeas.

Índice

AUTORES 9

AGRADECIMIENTOS 11

RESUMEN – *SUMMARY* 13

INTRODUCCIÓN 15

1. LA INTEGRACIÓN POLÍTICA DE LOS INMIGRANTES
1.1. Integración cívica: una aproximación conceptual 19
1.1.1. Política de inmigración y política de integración 19
1.1.2. La integración como categoría problemática y como proceso complejo .. 21
1.1.3. La integración cívica como integración política 24
1.2. Modelos de integración social y política de los inmigrantes 26

2. CIUDADANÍA, INTEGRACIÓN Y PARTICIPACIÓN
2.1. La actualidad de los debates sobre la ciudadanía 33
2.1.1. La ambigüedad de la ciudadanía 33
2.1.2. Inmigración, ciudadanía y Estado-nación 36
2.2. Ciudadanía y derechos de participación de los inmigrantes 39
2.2.1. Una concepción amplia de los derechos de participación 39
2.2.2. Los espacios de la participación: hacia una ciudadanía multilateral 41
2.2.3. El inmigrante como sujeto político individual y grupal 43
2.2.4. El derecho de sufragio, última frontera de la ciudadanía política 46
2.2.5. La participación política de los inmigrantes y las aporías de la democracia 51

3. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DE LOS INMIGRANTES EN ESPAÑA (I): ÁMBITO ESTATAL Y AUTONÓMICO
3.1. España como país receptor de inmigración 55
3.1.1. Una aproximación a la evolución de la inmigración 55
3.1.2. La respuesta a la inmigración: la legislación entre 1985 y 2007 60
3.2. Aspectos jurídicos y políticos de la integración cívica de los inmigrantes en España 65
3.2.1. Introducción: la dimensión velada 65
3.2.2. Legislación estatal. La regulación de los derechos de participación 67

3.2.3. El Foro para la integración social de los inmigrantes 78
3.2.4. La participación social y política de los inmigrantes en los planes de integración de ámbito estatal 81
3.2.5. Las comunidades autónomas y la participación social y política de los inmigrantes. Los planes de integración 85

4. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DE LOS INMIGRANTES EN ESPAÑA (II): ÁMBITO MUNICIPAL
4.1. La relevancia del ámbito local 97
4.1.1. Inscripción padronal, derechos y participación 98
4.1.2. El concepto de arraigo: evolución normativa 102
4.2. Organismos y actuaciones municipales en materia de participación social de los inmigrantes 104
4.2.1. Los cauces institucionales de participación. Los consejos municipales 105
4.2.2. Los consejos consultivos locales en Europa 107
4.2.3. El fomento del asociacionismo inmigrante 109
4.2.4. La participación *normalizada* como objetivo de otras actuaciones municipales. Participación, servicios y políticas de *convivencia* 110
4.3. La participación en el ámbito municipal y su relación con otros aspectos del proceso de inserción 115
4.3.1. La participación en la gestión municipal de la inmigración. Elementos comunes 115
4.3.2. La participación como elemento del proceso de inserción en el ámbito municipal 116

5. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DE LOS INMIGRANTES EN ESPAÑA (III): EL SEGUNDO CIRCUITO DE LA POLÍTICA
5.1. Inmigración y asociacionismo. Especial atención a la Comunitat Valenciana 119
5.1.1. Las asociaciones de inmigrantes extracomunitarios 120
5.1.2. Las organizaciones de acogida de inmigrantes 124
5.1.3. El asociacionismo de los residentes comunitarios 128
5.2. Los sindicatos y la participación social y política de los inmigrantes 131
5.2.1. La *crisis de identidad* del sindicalismo fordista y el reto de la inmigración 132
5.2.2. El rol institucional de los sindicatos mayoritarios y la participación de los inmigrantes en y desde el sindicato 134
5.2.3. Trabajadores inmigrantes, organizaciones de trabajadores y participación: algunos condicionantes 137

6. UN ANÁLISIS COMPARADO DE LAS EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN CÍVICA Y POLÍTICA DE LOS INMIGRANTES
6.1. Introducción: la asimetría europea 143
6.2. Políticas de integración y participación de los inmigrantes en los Países Bajos 150
6.3. Bélgica: la ciudadanía sostenida por distintos pilares 155
6.4. Suecia y la inclusión política de los extranjeros entre dos modelos de integración 160
6.5. Italia: expectativas (limitadas) de ciudadanía en el Mediterráneo 167
6.6. La integración política de las minorías étnicas en el Reino Unido 170

7. INMIGRACIÓN Y CIUDADANÍA EN CANADÁ Y EN LA UNIÓN EUROPEA
7.1. Algunas lecciones del modelo canadiense sobre inmigración y ciudadanía 177
7.1.1. El mosaico canadiense 178
7.1.2. Canadá, país de inmigración 181
7.1.3. La peculiaridad de la política de inmigración de Canadá: la vinculación entre inmigración y ciudadanía 184
7.2. Unión Europea y ciudadanía cívica: ¿un marco común para la integración política de los inmigrantes? 188
7.2.1. El incierto *demos* europeo 188
7.2.2. La construcción institucional de la *ciudadanía cívica*: un mismo discurso inclusivo y dos interpretaciones 190
7.2.3. Las palabras y los hechos: Europa y las oportunidades perdidas 193

8. SÍNTESIS DE CONTENIDOS, CONCLUSIONES Y PROPUESTAS 199
8.1 Conclusiones al capítulo 1 200
8.2 Conclusiones al capítulo 2 200
8.3 Conclusiones al capítulo 3 201
8.3.1. Líneas propositivas 202
8.4 Conclusiones al capítulo 4 207
8.4.1. Líneas propositivas 207
8.5 Conclusiones al capítulo 5 210
8.5.1. Líneas propositivas 212
8.6 Conclusiones al capítulo 6 213
8.7 Conclusiones al capítulo 7 214

BIBLIOGRAFÍA 217

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS 231

Autores

Javier de Lucas Martín
Director del Colegio de España en París. Catedrático de Filosofía del Derecho en el Departamento de Filosofía del Derecho, Moral y Política de la Universidad de Valencia. Investigador principal del proyecto de investigación *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*.
jdelucas@colesp.org

María José Añón Roig
Directora del Instituto Universitario de Derechos Humanos de la Universidad de Valencia (www.uv.es/idh). Profesora titular de Filosofía del Derecho en el Departamento de Filosofía del Derecho, Moral y Política de la Universidad de Valencia.
maria.j.anon@uv.es

Ángeles Galiana Saura
Profesora lectora de Filosofía del Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad Rovira i Virgili de Tarragona.
angeles.galiana@urv.net

José García Añón
Profesor titular de Filosofía del Derecho, Universidad de Valencia. Investigador del Instituto Universitario de Derechos Humanos (UV).
jose.garcia@uv.es

Ruth Mestre i Mestre
Profesora titular de Filosofía del Derecho, Universidad de Valencia. Investigadora del Instituto Universitario de Derechos Humanos (UV).
ruth.mestre@uv.es

Pablo Miravet Bergón
Investigador del Instituto Universitario de Derechos Humanos, Universidad de Valencia.
pablo.miravet@uv.es

Mario Ruiz Sanz
Profesor titular de Filosofía del Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad Rovira i Virgili de Tarragona.
mario.ruiz@uv.es

Carles Simó Noguera
Profesor investigador de Sociología, Departamento de Sociología y Antropología Social, Universidad de Valencia. Investigador del Instituto Universitario de Derechos Humanos (UV).
carles.simo@uv.es

Ángeles Solanes Corella
Profesora titular de Filosofía del Derecho, Universidad de Valencia. Investigadora del Instituto Universitario de Derechos Humanos (UV).
angeles.solanes@uv.es

Francisco Torres Pérez
Profesor de Sociología, Departamento de Sociología y Política Social, Facultad de Economía y Empresa, Universidad de Murcia.
fjtorres@um.es

Agradecimientos

Este informe es el texto revisado del estudio final del proyecto de investigación *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*, desarrollado entre los años 2004 y 2006 por el Grupo de Estudios sobre Ciudadanía, Inmigración y Minorías, del Instituto Universitario de Derechos Humanos de la Universidad de Valencia. La realización de la investigación ha contado con el soporte de la subvención concedida por la Fundación BBVA en el marco de la II Convocatoria de Ayudas a la Investigación en Economía, Demografía, Estudios de Población y Estudios Europeos. La consolidación en estos dos años de trabajo de una línea de análisis en una trayectoria investigadora sobre el fenómeno migratorio que se remonta a los comienzos de la década de los noventa no habría sido posible sin el apoyo de la Fundación BBVA. Queremos por ello dejar constancia expresa de nuestro agradecimiento.

Resumen
Summary

Este informe pretende ofrecer un análisis de la relación entre las diferentes formas de participación social y política de las personas inmigrantes y el proceso de integración en las sociedades de acogida. La integración política de los extranjeros está estrechamente relacionada con los actuales debates sobre la ciudadanía y la inmigración, y se ha convertido en una cuestión emergente en el debate público de la mayoría de los países europeos. Se propone, primero, una redefinición normativa de la comprensión tradicional del vínculo entre la ciudadanía y la nacionalidad. Los tres capítulos centrales abordan la experiencia reciente de España como país de inmigración. Se analizan, por un lado, los rasgos principales de la respuesta jurídica y política a este fenómeno en España, y, por otro, las diversas áreas en las que las personas inmigrantes participan en la vida pública. Tras esto, se muestra la asimetría de los regímenes internos de reconocimiento de los derechos políticos de los no nacionales mediante la comparación del estado de la cuestión en distintos países europeos. Por último, se analiza la respuesta regional de la Unión Europea al fenómeno migratorio y la política canadiense de ciudadanía e inmigración. El análisis conjunto de todas estas cuestiones sugiere la oportunidad de poner en marcha algunas reformas legales e institucionales en España con el fin de cimentar una democracia inclusiva.

This report aims to offer a policy-relevant analysis of the relationship between the different forms of social and political participation of immigrants and the integration process in receiver societies. Political integration of foreigners is narrowly related to the ongoing debates on citizenship and immigration and it has become a public key issue in most European countries. First, we propose a redefinition of the traditional understanding of the linkage between nationality and citizenship. The three main chapters look at the recent experience of Spain as a country of immigration. We analyse both the features of Spanish legal and political response to this phenomena and the different areas where immigrants are involved in public life. After this, we show the existing asymmetry in the recognition of political rights of foreign nationals by comparing the state of the art in several European countries. Finally, we analyse the emergence of a cross-national European response to immigration and the Canadian immigration and citizenship policy. While focusing on all this matters, we suggest that some legal and institutional reforms are to be done in Spain in order to upbring an inclusive democracy.

Introducción

Se ha repetido mucho —pero no por ello deja de ser menos cierto— que la inmigración es uno de los más significativos desafíos desde el punto de vista del modelo de gestión democrática de las sociedades multiculturales. Cuando hablamos de *sociedades multiculturales* no nos referimos a una tipología específica de sociedad o al modelo de gestión de la diversidad de un número más o menos amplio de países, sino a una característica común de toda sociedad hoy. En efecto, las nuestras, las europeas —y de una forma destacadamente acelerada la española— se han transformado en sociedades multiculturales y no dejarán de serlo cada vez más. La pluralidad social y cultural es un rasgo, si puede expresarse así, difícilmente reversible en un mundo que vive un proceso cada vez más intenso y extenso de globalización. Por descontado que el proceso de transformación al que aludimos no es el resultado exclusivo de la afluencia —y de la presencia— de esos flujos, pero éstos son el factor más visible y también, seguramente, el determinante.

En la Unión Europea, pero también en España, nos encontramos en condiciones de poder afrontar un cambio cualitativo en la dimensión más decisiva, la más relevante, del proceso de transformación social que implica la presencia de los inmigrantes de forma estable. Un cambio que supone un paso adelante respecto al tradicional objetivo de las políticas de inmigración, centradas en los procedimientos y modelos de reclutamiento, circulación y primera acogida de los flujos migratorios. Como es cada vez más aceptado, ha llegado la hora de las políticas de *presencia* y *pertenencia*, que suelen remitir a un concepto tan común como las más de las veces impreciso, el de *integración* social, u otros términos afines, como el de *acomodación*.

En este marco nos hemos planteado la cuestión de la integración *política* de los inmigrantes, partiendo de dos premisas: la primera, metodológica, y, la segunda, normativa. Para abordar un fenómeno global y multidimensional como los nuevos flujos migratorios, resulta particularmente útil adoptar un enfoque pluridisciplinario. El análisis de una dimensión clave del proceso de integración como la que ha sido objeto de esta investigación ha reclamado el apoyo de disciplinas —y de metodologías y técnicas de investigación— ajenas a los distintos niveles del discurso jurídico, ámbito en el que el estudio se encuadra. Como en anteriores investigaciones, las aportaciones procedentes de la antropología, la sociología, la intervención social y la estadística complementan, en esta obra, la tarea de análisis y crítica jurídica y política, centrada en los problemas formales y estructurales del *derecho de extranjería*, el contenido y la interpretación jurisprudencial de la legislación vigente en materia de participación social y política de los inmigrantes, la eficacia/ineficacia de las normas reguladoras del hecho migratorio y la legitimidad/ilegitimidad de las respuestas políticas al desafío de la inmigración.

La premisa normativa de la que parte este trabajo es que la participación social y política de los inmigrantes es —debe ser— un elemento clave en el proceso de integración. Porque, a nuestro entender, si no hay integración política —al menos en el sentido en el que aquí proponemos la noción de *integración cívica*—, si no hay sentimiento y conciencia de identidad, de pertenencia y de protagonismo/competencia en la elaboración y toma de decisión de lo que llamamos políticas públicas, difícilmente cabe hablar de integración social. Aún

más, si no se logra crear el vínculo social y político, la conciencia de que no sólo se pertenece sino que se es reconocido como sujeto, en condiciones de igualdad, no habrá integración. Menos aún si pretendemos hablar, en términos proactivos, desde una perspectiva de la integración como proceso que implica a todos los agentes presentes y protagonistas de las redes de relaciones sociales, es decir, no una integración unidireccional, sino mutua y global. Es hora, pues, de que analicemos las condiciones, los instrumentos, los programas que pueden hacer posible principios y prácticas de participación de los inmigrantes como sujetos, como parte activa, como protagonistas de este proceso de transformación social que debe venir guiado por la primacía de los derechos humanos, de la igualdad en esos derechos. Es en ese sentido como hablamos, claro, de condiciones, instrumentos y programas de la integración política.

Nuestra investigación ha enfatizado tres aspectos: de un lado, el protagonismo de los propios inmigrantes y de los agentes públicos en la participación, lo que remite a un fenómeno de trascendental importancia, el movimiento asociativo, el de los propios inmigrantes y también, y en relación con ellos, el de las asociaciones (ONG, Organización No Gubernamental) de solidaridad, ayuda y/o apoyo a los inmigrantes. De otro, lo que podríamos llamar la territorialización de la participación política de los inmigrantes, la dimensión local —municipal y autonómica— como contexto de partida del proceso gradual de participación política. En tercer lugar, es particularmente importante insistir en que para que hablemos de participación política en serio es necesario que se reconozca capacidad de decisión en la elaboración y diseño de políticas públicas locales, municipales, autonómicas y estatales: el modelo de instituciones consultivas o asesoras (foros, consejos consultivos) que puede servir, en una primera etapa, parece hoy ya abiertamente insuficiente.

La participación es siempre un proceso y, además, implica, como mínimo, negociación y, las más de las veces, conflictos que pueden llegar a sustanciarse en sede jurisdiccional o, al menos, administrativa. En el caso de la participación política de los inmigrantes no será de otro modo. Y, hay que añadir que, pese a la vertiginosa rapidez con la que se está produciendo la transformación de España en un país de inmigración, los cambios que exige el reconocimiento de la participación política de los inmigrantes remiten a un proceso que implicará a varias generaciones.

Por lo demás, no ignoramos que las condiciones legales del proceso de participación no bastan de suyo. Las condiciones materiales de vida y de trabajo son decisivas a la hora de hacer posible proyectos de arraigo que permitan el desarrollo de mecanismos y cauces de participación en el espacio público y, sobre todo, que venzan la barrera del confinamiento, de la reducción al ámbito privado (a lo sumo, el laboral, en el que hay un primer paso de participación y presencia a través de la sindicación) en el que se encuentran buena parte de los inmigrantes residentes.

Aunque es verdad que la participación en el espacio público empieza en la dimensión vecinal y laboral: los barrios (las propias viviendas, las asociaciones de vecinos), las escuelas (las asociaciones de padres y madres [AMPA], porque la escuela es una institución que debe preparar y educar en la participación a todos los elementos de la comunidad escolar, a los estudiantes y a las familias) y los centros de trabajo (la afiliación y participación sindical) son los tres primeros escalones de participación, porque no hay que pensar sólo en redes formales e institucionales de participación. No se trata de incentivar sólo una vía propia de participación. La creación (y el apoyo) de asociaciones propias de inmigrantes no puede ser el único objetivo. Se trata de remover las barreras que dificultan que éstos se integren en las diferentes manifestaciones del tejido asociativo y participativo, hasta incluir a las dos instituciones básicas: sindicatos y partidos. En ese sentido, y aunque no ha entrado en la consideración de esta investigación, resulta de la mayor importancia el análisis de la presencia, organización y participación de los inmigrantes en las organizaciones y entidades —y redes— religiosas.

Hemos dividido la presentación de los resultados de nuestra investigación conforme a un esquema de coherencia lógica en los elementos de la integración política, que tiene como punto de referencia la definición de *ciudadanía* y, desde ella, los cauces e instituciones de participación y presencia pública de los inmigrantes con especial atención al reconocimiento y garantía de los derechos de parti-

cipación, expresión con la que designamos no sólo el derecho de sufragio, sino el resto de derechos cuyo reconocimiento y ejercicio posibilita a las comunidades de inmigrantes la intervención en la vida pública y la expresión de sus intereses, demandas y reivindicaciones.

Teniendo en cuenta esa línea argumental, la presentación arranca del análisis del vínculo entre integración, participación y ciudadanía, para examinar el marco jurídico en el que se debe situar la participación de los inmigrantes, y prestar luego una atención específica a los mecanismos y cauces de actuación de la participación de los inmigrantes en el ámbito municipal y al movimiento asociativo de los inmigrantes, con referencia particular a la Comunitat Valenciana. Tras ese análisis de la situación en España y de las posibilidades que ofrece el marco jurídico e institucional existente, volvemos la mirada a la experiencia reciente de los países de nuestro entorno en el campo de la participación política de los inmigrantes. Seguidamente, analizamos la política canadiense sobre inmigración y ciudadanía —una referencia habitual en este debate— y la construcción de una política de integración de los nacionales de terceros países en el marco del proceso de comunitarización de las políticas de inmigración en la Unión Europea. En el capítulo final ofrecemos una síntesis de los contenidos del estudio, las conclusiones de la investigación y algunas líneas propositivas y sugerencias de actuación.

1
La integración política de los inmigrantes

1.1 INTEGRACIÓN CÍVICA: UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

1.1.1 POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y POLÍTICA DE INTEGRACIÓN

Cualquier política de inmigración, la interna o estatal y la de los países que tratan de construir una respuesta regional, como es el caso de la Unión Europea, se concreta en dos niveles básicos: acceso y coexistencia. El primero, el de las *políticas de acceso*, atañe a la gestión/control de los flujos migratorios, es decir, a la determinación de los canales de entrada y de los mecanismos jurídicos de admisión e inadmisión en el espacio de soberanía del territorio receptor. El segundo nivel, el de las *políticas de coexistencia*, se refiere a las condiciones de estancia y de desarrollo del proyecto migratorio en el país o territorio de destino, así como a la gestión de la diversidad cultural asociada a la llegada de flujos migratorios de procedencia heterogénea. La cuestión central, en este segundo nivel, es la *integración* de los inmigrantes en la sociedad receptora.

El uso de la dicotomía conceptual acceso/coexistencia tiene aquí una finalidad exclusivamente analítica. Por una parte, la expresión *coexistencia*, que sugiere la idea de mera convivencia sin interacción, no puede identificarse sin más con *integración*. Por otra parte, tampoco *integración* es un concepto pacífico. Algunos autores (Halper 2004; Zapata-Barrero 2002) han subrayado el sesgo asimilacionista y vertical del término, proponiendo voces alternativas —por ejemplo, *acomodación*, un concepto incorporado al lenguaje institucional en otros contextos de recepción— que parecen más adecuadas para dar razón del tipo de respuestas que reclama el cambio bidireccional generado por los procesos de inserción de los inmigrantes en las sociedades de acogida. En realidad, no resulta posible adjudicar un significado a la *integración* mediante el análisis de las reglas que rigen su uso en el entorno analizado, dado que no existe un uso exclusivo del término que le confiera el estatuto de regla. Más allá de que determinadas acepciones instituidas del término *integración* en nuestro medio social, cultural e institucional tengan connotaciones que alejan a ambos conceptos, hablaremos indistintamente de *integración* y *acomodación*. El alcance semántico de la palabra *integración* está, en este estudio, muy condicionado por la dimensión del proceso de incorporación de las comunidades de inmigrantes a las sociedades receptoras, que será objeto de análisis preferente, pero también o, sobre todo, por los perfiles normativos del modelo de ciudadanía que será defendido como el más idóneo para regular aquella dimensión de la integración en el marco de una política global de inmigración:[1] la ciudadanía inclusiva. En adelante se hablará de una integración adjetivada, la integración *cívica* o *política*, cuyo motivo principal, la inclusión de los inmigrantes en el espacio público

[1] Desde una perspectiva normativa, toda política de inmigración debería incluir las siguientes dimensiones: a) gestión legal de los flujos respetuosa con los principios del Estado de derecho; b) programas de codesarrollo que asocien los países receptores y emisores; y c) políticas públicas de integración de los inmigrantes, incluyendo la integración política (Lucas y Naïr 1996).

como sujetos políticos, expresa en términos ideales la completitud del proceso de ajuste mutuo y negociado (léase la acomodación) entre la sociedad receptora o, más bien, la comunidad política receptora y los colectivos de inmigrantes.

En la comprensión del fenómeno migratorio vigente en la mayoría de los países occidentales —que condiciona y a su vez es condicionada por el modelo jurídico-político de gestión de la inmigración—, las dos dimensiones básicas de la política de inmigración operan de modo sucesivo. Las políticas de acceso expresan la decisión estatal de autorizar la entrada y la permanencia, es decir, de seleccionar el número y la condición de los inmigrantes que ingresan en el territorio, mientras que las políticas de integración/acomodación se despliegan una vez el inmigrante ha sido autorizado o *admitido*. Este no es sólo un orden lógico, sino también jerárquico. La *política de inmigración* sin mayores especificaciones tiende por ello a identificarse con el entramado legislativo y administrativo que delimita el acceso de los extranjeros al territorio en términos cualitativos y cuantitativos. En el plano cualitativo, se toman en consideración criterios como la procedencia nacional, la afinidad cultural, los lazos históricos y los acuerdos de carácter bilateral. En el plano cuantitativo, son los factores estructurales y macroeconómicos ligados a la reproducción del sistema económico y de protección social del territorio receptor y, sobre todo, las necesidades del mercado laboral interno los que priman a la hora de articular los dispositivos de entrada.

La preeminencia de las cuestiones ligadas al *acceso* en la agenda política de la inmigración condiciona, en gran medida, la construcción de un marco para la integración de los inmigrantes y el diseño de políticas públicas generales y sectoriales orientadas a perfilar los modos de acceso, titularidad, ejercicio y garantía de los derechos y deberes que definen la condición de ciudadanía. La mayoría de los países europeos, entre ellos España, presenta una marcada división competencial entre los distintos niveles de las Administraciones Públicas que refleja un arreglo en virtud del cual el Estado allana con las políticas de acceso el terreno para la integración, encomendada a las administraciones infraestatales. En esta comprensión de la política migratoria anida un proceso de construcción institucional del inmigrante *deseado* que revela la interconexión entre las dinámicas de acceso y las de integración o, más exactamente, la tendencial supeditación de las segundas a las primeras. En el marco de una estrategia de control basada en una lógica estatal-nacional, actualmente en vías de superación (Castles 2004a, 2004b), la catalogación de los flujos migratorios como *buenos* o *malos,* en función de su rentabilidad económica, tiene una relación directa con las mayores o menores posibilidades de integración en las sociedades receptoras. Al definir qué flujos migratorios son idóneos o no idóneos en términos cualitativos y cuantitativos, las políticas de acceso también definen implícitamente qué inmigrantes son potencialmente integrables en la sociedad de acogida (Martiniello 2001; Lucas 2002a).

El primado de una concepción instrumental de la inmigración —en la que los objetivos de rentabilidad interna vinculados a las necesidades del mercado de trabajo constituyen el eje vertebrador de la legislación y la acción institucional— tiene, en la práctica, importantes implicaciones para el proceso de integración del inmigrante en la sociedad de recepción.

Por una parte, el destinatario tipo de los dispositivos sectoriales de integración (sanidad, trabajo, educación, vivienda, cultura) responde al perfil previamente delimitado por las políticas de acceso: el inmigrante laboral considerado necesario para el sistema productivo dentro de la capacidad de absorción del país receptor que se encuentra en situación de regularidad administrativa y al que, excepción hecha de los derechos políticos, se le reconocen los derechos civiles y sociales en términos de cuasi-equiparación con los trabajadores nacionales. Los mecanismos de atención asistencial instrumentados para atender a los inmigrantes no documentados, a los que se reconocen únicamente algunos derechos humanos básicos, no son considerados propiamente políticas de integración y de asignación de recursos y oportunidades, sino actuaciones humanitarias enmarcadas en los compromisos relativos al estándar mínimo internacional de derechos humanos asumidos por el Estado.

Por otra parte, la visión instrumental de la inmigración y la consideración de la presencia del inmi-

grante como un fenómeno coyuntural y provisional refuerza la idea de que el *contrato de extranjería*, es decir, el estatus jurídico y político y el elenco de derechos de que es titular el inmigrante con relación a la finalidad de su estancia en el territorio receptor, ligada esencialmente a la esfera productiva, es ajeno al *contrato de ciudadanía*. Desde esta perspectiva, el debate en torno a la integración de los inmigrantes tiende a minimizar o a omitir todas aquellas cuestiones que imponen una reflexión sobre el modo en que la inmigración interpela a la comunidad política acerca de las condiciones que habilitan para ser miembro del pacto social e intervenir en la decisión sobre las instituciones, los valores y las reglas de juego, la asignación de las cargas públicas que deben ser asumidas por los miembros de la comunidad y la distribución de bienes y servicios, es decir, las cuestiones que afectan al núcleo de lo que entendemos por legitimidad democrática, a la condición de ciudadanía y al vínculo político y cultural de las sociedades receptoras (Lucas 2002b).

La preeminencia estructural de los criterios de acceso en la política de inmigración tiene como correlato una visión limitada de la integración social que no contempla la inclusión del inmigrante en la comunidad política del país de acogida. Actualmente, la afirmación de que no toda política de inmigración es necesariamente una política de integración cobra sentido en referencia al déficit de participación de los inmigrantes en el diseño y el control de los programas de integración en las sociedades receptoras. No es, por tanto, la ausencia de políticas sectoriales dirigidas a la integración de los extranjeros, sino las limitaciones legales de acceso a los cauces institucionales a través de los cuales los inmigrantes pueden hacer efectiva su participación en la vida pública e influir en aquellas políticas lo que limita las posibilidades de integración cívica entendida como plena inclusión en el *demos*. Si bien los proyectos migratorios están, en su gran mayoría, vinculados a la mejora de la condición económica del inmigrante y se encauzan en la esfera productiva y laboral, el establecimiento y la sedentarización de las comunidades inmigrantes en las sociedades receptoras tiene implicaciones en el ámbito político que no pueden ser ignoradas si los sistemas democráticos de Occidente quieren ser coherentes con sus propios principios.

1.1.2 LA INTEGRACIÓN COMO CATEGORÍA PROBLEMÁTICA Y COMO PROCESO COMPLEJO

Integración es un término polisémico e inevitablemente polémico con el que se designan:

a) La *relación* que el inmigrante entabla con las instituciones públicas y con la sociedad del país receptor.
b) Los *procesos* de inserción social de los inmigrantes y de interacción entre éstos y la sociedad de acogida.
c) El *resultado* de estos procesos, es decir, la estabilización de determinado tipo de vínculo entre el inmigrante, las estructuras institucionales y la sociedad de establecimiento, referido al reconocimiento de derechos y obligaciones y a la gestión de la diferencia cultural.

Esta es una aproximación formal que dice poco del contenido de la integración como relación, como proceso y como resultado. Precisamente, la integración es un término aporético y esencialmente controvertido, porque su delimitación conceptual está casi inevitablemente teñida de valencias normativas relativas a la concreción de su contenido (qué relación, qué instrumentos, qué cambios, qué derechos y deberes). Lo que habitualmente se presenta como una definición de integración —en los textos de los teóricos, en las normas jurídicas, en los planes institucionales— no es sino un *modelo normativo* de integración o, si se quiere, una *concepción* de la integración deudora de una opción política partidaria o de una filosofía política o social determinada. Cabe entonces afirmar que resulta hasta cierto punto baldía la pretensión de hallar una definición avalorativa de integración o, más bien, que, cuando se traspasan los límites de una definición puramente estructural o formal, hay tantos conceptos de integración como modelos normativos de integración, que no nos dicen realmente qué es sino cómo *debe ser*. Esto explica la equivocidad de una palabra capaz de designar concepciones no sólo divergentes, sino abiertamente contradictorias de la relación entre los inmigrantes, la sociedad de acogida y las estructuras institucionales. En el apartado 1.2 de este capítulo se analizan algunos modelos ideales que reflejan la relación circular entre el concepto y las concepciones políticas y normativas de la integración.

El debate en torno a la integración de los inmigrantes no es, pues, un debate conceptual, sino normativo. Sin embargo, resulta útil señalar, todavía en un nivel de discurso descriptivo, algunos aspectos relativos a la integración como proceso social y a la política de integración como respuesta institucional de los países receptores, aspectos frecuentemente desatendidos por la *concepción* de la integración unilateral y restrictiva asociada a la visión instrumental del fenómeno migratorio y a la acepción monista y culturalmente homogénea del Estado-nación. Se trata, por una parte, de dar cuenta de la complejidad y la multiplicidad de las variables y los factores para tomar en consideración en el proceso de incorporación de los inmigrantes a la sociedad receptora, y, por otra, de trazar los presupuestos de una concepción normativa de la integración coherente con la complejidad del fenómeno migratorio, que incorpore entre sus elementos básicos la participación social y política de los inmigrantes:

a) *Asimetría:* si bien los *contextos de recepción* pueden ser favorables, neutrales o desfavorables para todos o para determinados colectivos de inmigrantes (Portes y Böröcz 1992), la premisa de partida para abordar el análisis del proceso de integración es la asimetría estructural existente entre el inmigrante y la sociedad y el marco institucional. En primer término, el proceso de integración se inicia en el marco de una relación desigual entre el inmigrante y la sociedad de acogida. La posición dominante de ésta y el desequilibrio entre los dos polos de la relación están vinculados a factores como el peso demográfico, el poder socioeconómico y el imaginario de identidad que da cohesión y legitimidad a la sociedad receptora frente al otro. En segundo lugar, el marco regulador del acceso del inmigrante al país de acogida es una competencia estatal. Por tanto, la determinación del estatus legal y del sistema de derechos de los no ciudadanos —y de los no ciudadanos regulares e irregulares— se establece de modo unilateral, condicionando a priori el universo de expectativas de integración del inmigrante. Esta asimetría institucionalmente impuesta tiene una relación directa con el hecho de que los mayores déficits de integración se presenten en aquellas esferas, tal es el caso de la política, en las que el acceso de los inmigrantes está vetado o fuertemente restringido. En este sentido, la ausencia de reconocimiento o la limitación de determinados derechos de naturaleza participativa, que es una de las principales causas de las situaciones de indefensión social y laboral de los inmigrantes (Stolcke 2004), es una cuestión previa a la discusión sobre la disponibilidad de los inmigrantes a integrarse en la cultura política de la sociedad receptora (Pajares 2005).

b) *Pluralismo:* a pesar de que la asimetría entre la sociedad de acogida y los grupos de inmigrantes marca una diferencia primaria y constitutiva, la integración no puede ser concebida como el resultado de la relación entre dos bloques homogéneos. La heterogeneidad interna tanto de la sociedad de acogida como de los colectivos de inmigrantes es un factor esencial para comprender la complejidad del proceso de integración. Por una parte, la diversidad ideológica y de formas de vida, las diferencias culturales *internas* y las desigualdades de poder y recursos existentes en las sociedades receptoras determinan la existencia de percepciones muy diversas del fenómeno migratorio y del proceso de integración. Por otra, los inmigrantes no son sólo diferentes en función de la nacionalidad y la cultura de origen, variables que pueden incidir en los *costes de la integración*, es decir, en las dificultades que pueda encontrar en el proceso de integración derivadas de la mayor o menor distancia entre su cultura y la cultura de recepción. La heterogeneidad interna entre los colectivos de inmigrantes y en un mismo colectivo de inmigrantes, depende también de factores como el género (Mestre 2002), el estatus legal (Benhabib 2005; Morris 2002), los modos de inserción laboral en la sociedad receptora (Colectivo IOÉ 2003) y el carácter temporal o permanente del proyecto migratorio. Las expectativas y las estrategias de integración en la sociedad receptora serán, por tanto, plurales, y serán también diversas las pretensiones de protección de determinados bienes e intereses (individuales y/o colectivos) traducibles al lenguaje de los derechos. Las comunidades de inmigrantes son grupos que pretenden acceder a la condición ciudadana a través de la equiparación en derechos y que no reivindican *necesariamente* derechos de carácter especial, aunque, como veremos, también plantean exigencias de diferenciación y de reconocimiento de derechos de

carácter colectivo vinculados, preferentemente, a la reproducción de su identidad cultural. El carácter temporal o estable del proyecto migratorio tiene aquí menos relevancia que en el caso de la reivindicación de derechos políticos, dado que aquellas exigencias de reconocimiento pueden plantearse como un medio para recrear la identidad cultural propia cuando la intención es permanecer en la sociedad de acogida, pero también como una estrategia para preservar temporalmente la cultura de origen por parte de grupos fuertemente cohesionados que tienen expectativas de retorno (García Añón 2003). La heterogeneidad de (y en) las comunidades de inmigrantes determina también la desigual disposición para emplear recursos y esfuerzos para obtener voz política y acceder a los espacios de participación ciudadana. En este caso, hay una correlación más clara entre la estabilidad del proyecto migratorio y el acceso a los mecanismos de intervención en la vida pública. En los proyectos migratorios temporales, a menudo no se plantea la participación política como un objetivo prioritario. Los vínculos comunitarios establecidos a través de las redes migrantes y el objetivo de inserción laboral en las mejores condiciones salariales agotan las perspectivas de integración en la sociedad de recepción. Por el contrario, la inmigración de asentamiento adopta actitudes más comprometidas con aspectos como la vivienda, la inserción urbana, la presencia en el mundo cultural local, la convivencia y la participación ciudadana (Lucas 1992). Puede ocurrir que la respuesta institucional no se adecue al interés de los colectivos inmigrados por la integración política y permanezca anclada en la visión de la inmigración como un fenómeno temporal. En buena medida, los fenómenos de repliegue identitario o étnico, que muchas veces incrementan la indefensión política de los colectivos inmigrados, no son una característica intrínseca del comportamiento político de los inmigrantes, sino una respuesta a este desajuste. En otros casos, aun asumiendo las demandas derivadas de integración en la esfera política, las instituciones pueden articular dispositivos de interlocución y participación basados en criterios de representatividad que no reflejan los intereses plurales *de* y *en* los colectivos de inmigrantes, generando el desinterés o la apatía política de éstos.

c) *Bidireccionalidad:* la inmigración es un factor de cambio de las sociedades receptoras que tiene un *efecto espejo* (Zapata-Barrero 2004a), tanto en el plano social como político. Desde el punto de vista social, los inmigrantes son agentes de cambio no sólo porque modifican los parámetros que dotan de cohesión a las sociedades receptoras y regulan la interacción entre sus miembros y la integración de los conflictos, también el paisaje y la fisonomía de la sociedad de establecimiento resulta alterada por la inmigración. Desde una perspectiva política, la presencia de inmigrantes que no disponen de la capacidad de decisión política plena enfrenta a las comunidades políticas de los países de acogida con los valores y las categorías básicas de la tradición democrática liberal.

Que la inmigración es un factor de cambio social es una afirmación (descriptiva) independiente de la cuestión (normativa) relativa al modo en que se gestiona, administra y aborda el cambio social, es decir, de los perfiles normativos que adopte la política de integración. Sin duda, para que un hecho social como la inmigración sea identificado como *cuestión* o *problema* social o como factor de cambio estructural es necesaria una formulación pública (Lenoir 1993) a través de los procesos de evocación (aparición de los inmigrantes en los canales de comunicación masivos), imposición (constitución de la inmigración como elemento de debate público a través del apoyo de las agencias intermedias) y legitimación (identificación y reconocimiento de la inmigración como objeto de tratamiento institucional específico). No obstante, la inmigración cambia las sociedades de acogida con independencia de la disposición que muestren los Estados para adaptar sus estructuras institucionales a las transformaciones sociales en curso. La política de integración no opera, por tanto, sobre entidades estáticas ni sobre identidades congeladas, sino sobre procesos dinámicos, contextuales, complejos y cambiantes. Desde una perspectiva normativa, la política de integración debería facilitar y garantizar que el ajuste entre la sociedad receptora y las comunidades de inmigrantes no sea un proceso de adaptación unilateral de los segundos a la primera (Giménez 1996), sino el resultado de la acomodación mutua y de la negociación constante sobre la redefinición de los criterios de pertenencia e inclusión en la sociedad

de acogida. En este sentido, los destinatarios de las políticas de integración no son, o no deberían ser, sólo los inmigrantes.

d) *Multidimensionalidad:* desde la perspectiva de la acción institucional, la integración de los inmigrantes es una cuestión política en la que entran en juego múltiples ámbitos y esferas y que no puede decidirse por una sola instancia, sino que es el resultado de una interrelación entre actores. La política de integración es, en este sentido, un caso típico de *multi-level policy* que comprende varias dimensiones estrechamente relacionadas (Solanes 2004a; Zapata-Barrero 2004a). En primer lugar, las políticas de integración comportan relaciones intergubernamentales, dado que el proceso de incorporación de los inmigrantes a la sociedad de acogida demanda la actuación de todos los niveles de los poderes públicos (estatal, autonómico, provincial y local). En segundo término, un rasgo definitorio de la política de inmigración, en general, y de la política de integración, en particular, es la transversalidad, ya que en el desarrollo de su proyecto migratorio, el inmigrante se relaciona con diversas esferas (sanidad, trabajo, educación, vivienda, cultura). La integración afecta, por ello, a todos los sectores públicos. Finalmente, la integración de los inmigrantes involucra la participación de redes de actores (Zapata-Barrero 2004b). El proceso de integración no concierne únicamente a las distintas Administraciones Públicas. En él participan múltiples agentes. Por una parte, las asociaciones de inmigrantes y las ONG locales que trabajan específicamente en el ámbito de la inmigración. Por otra, las organizaciones de interés y los grupos de presión, es decir, sindicatos, confesiones religiosas, patronal, agencias, organismos autónomos, federaciones y fundaciones. Por último, los partidos políticos tienen un papel fundamental no sólo en el diseño de los programas de integración, sino también en la actividad de impulso de las reformas legislativas tendentes a ampliar los ámbitos de participación social y política de los inmigrantes.

1.1.3 LA INTEGRACIÓN CÍVICA COMO INTEGRACIÓN POLÍTICA

El planteamiento de este estudio (evaluar la relación entre las diversas formas de participación cívica y política de los inmigrantes y el proceso de integración en la sociedad de acogida) reclama, como punto de partida, una *concepción* de la integración de los inmigrantes coherente con la construcción de una ciudadanía inclusiva. La integración cívica como concepción normativa de la integración tiene como núcleo central la participación de los inmigrantes en la esfera pública, la redefinición de los criterios de pertenencia a la comunidad cívica, la incorporación de la voz política de los inmigrantes a los distintos mecanismos de formación de la voluntad colectiva y la disolución de la anómala dicotomía que les impide el acceso a la ciudadanía plena. Se trata de una propuesta que problematiza los dos presupuestos que todavía hoy fundan, en mayor o menor medida, la política migratoria de los países occidentales: a) la ya aludida comprensión instrumental de la inmigración, y b) el vínculo entre nacionalidad y ciudadanía.

a) La integración cívica es algo más que la integración social de los sujetos que han pasado el filtro establecido por las políticas de acceso, conectadas a criterios de racionalidad económica y, en última instancia, a las necesidades del mercado. La comprensión común del proceso de integración de los inmigrantes sigue asignando un peso notablemente mayor a la dimensión social, es decir, a la inserción sociolaboral del inmigrante en el mercado y su acceso normalizado a los derechos laborales y al sistema de protección social. Indudablemente, los derechos laborales y los programas desarrollados en el marco de la dimensión *social* de la integración (educación, vivienda, protección social, sanidad) tienen una importancia primordial para el proceso de integración y aun para la propia participación social y política. Los derechos sociales constituyen un auténtico *test de inclusión*, dado que la garantía y satisfacción en términos de igualdad de determinadas condiciones materiales de vida es una precondición del ejercicio de las libertades civiles y los derechos políticos (Añón 1994, 2000, 2002).
Conceptualmente, no existe una relación de contradicción sino de complementariedad entre la integración social y la integración cívica o ciudadana. Ahora bien, la dimensión social de la integración resulta, en la práctica, modulada por la visión unilateral e instrumental del fenómeno migratorio que, en línea de principio, hace depender la titularidad y disfrute de los derechos

del acceso al mercado de trabajo a través de los cauces legales establecidos, es decir, de la condición de trabajador. Frente a esta visión reductiva de la inmigración y del inmigrante, la integración cívica propone, en primer lugar, el desplazamiento del criterio de atribución de derechos y obligaciones hacia el de residencia o vecindad, asumiendo que la inmigración no es un fenómeno provisional, sino estructural. En segundo término, la integración cívica como propuesta normativa incorpora la idea de que los inmigrantes no son, o no deben ser, sólo *destinatarios* de las políticas sociales sectoriales, sino *actores* o partícipes en la determinación de sus perfiles normativos y en el diseño de sus contornos. La participación del inmigrante en la distribución del poder social como elemento de legitimidad democrática contrasta, de este modo, con la visión, también normativa, del inmigrante reducido a su condición de trabajador instrumentalmente ligado al desarrollo económico del país receptor y privado de capacidad de agencia para intervenir en la definición de las políticas que le afectan. Finalmente, frente a las tendencias asimilacionistas que anidan en la visión instrumental de la inmigración, la intervención de los inmigrantes en los procedimientos de decisión pública asegura, desde el marco propositivo de la integración cívica, que la integración sea un proceso negociado también en el plano cultural; es decir, que la incorporación del inmigrante a la sociedad de acogida no suponga la aculturación o la eliminación de toda diferencia cultural relevante.

b) La visión instrumental de la inmigración es funcional para la reproducción del sistema económico, pero también para una concepción monista de la política, la propia del Estado-nación, que escinde el mundo en la dicotomía ciudadanos/extranjeros. Tanto en el plano estatal como en el de la Unión Europea, el arraigo de esta concepción impide que la cuestión de la ciudadanía forme parte del contenido de la política migratoria. El nexo entre nacionalidad, ciudadanía y estatalidad y el correlativo vínculo entre nacionalidad y reconocimiento de todos los derechos fundamentales (especialmente aquéllos con mayor peso definitorio de la cualidad de miembro de la comunidad política, es decir, los derechos de impronta participativa) convierten hoy a una categoría de resonancias emancipatorias en una suerte de *jaula de hierro* para la integración de los inmigrantes (Lucas 2004a).

La integración cívica como concepción normativa asume, como punto de partida, que los cambios que los movimientos migratorios están operando sobre los países receptores modifican también la ciudadanía (Joppke 1999), tornando inaplazable la reflexión normativa sobre la necesidad de transformar la condición ciudadana a fin de que ésta deje de constituir un instrumento de exclusión de los no nacionales y un privilegio incompatible con la legitimidad democrática (Añón 1998). Las claves de esta transformación —la superación de los confines estatalistas de la ciudadanía, la desnacionalización de los derechos y la desestatalización de las nacionalidades (Ferrajoli 2001a)— aparecen como motivos centrales en el debate generado alrededor de la ciudadanía y la redefinición del orden político internacional durante las últimas dos décadas.

Integración cívica es integración social y política, e implica la incorporación de la titularidad y el ejercicio de los derechos de participación a las condiciones de integración de los inmigrantes con el fin de que la integración sea plena. Se trata, por otra parte, de una concepción basada en la praxis, no sólo en la titularidad de derechos. Lo que define a la integración cívica es, por tanto, la visibilidad y la *presencia* (Phillips 1995) del inmigrante en el espacio público como *cives* que contribuye a la construcción de la comunidad política.

El presente estudio desarrolla, en sus distintos capítulos, los elementos alrededor de los cuales se articula la concepción de la integración cívica. Cabe avanzar los siguientes:

— *Acceso a la ciudadanía:* como se ha señalado, la integración cívica exige desvincular la nacionalidad y la ciudadanía. Se trata, por tanto, de anclar el acceso a la ciudadanía del inmigrante en la residencia (la vecindad) bajo determinadas condiciones relacionadas con la regularidad administrativa y el tiempo de permanencia.
— *Derechos y cauces de participación:* el proceso de integración debe incluir el principio de la igualdad de derechos y deberes, entendido como la garantía de la igualdad formal en los derechos fundamentales entre ciudadanos y residentes estables en los siguientes términos:

a) Garantía del acceso en condiciones de igualdad a los servicios que permiten satisfacer necesidades básicas, es decir, los derechos sociales.
b) Reconocimiento de los derechos políticos plenos, incluido el sufragio activo y pasivo en el ámbito municipal como primer paso para una ampliación gradual del derecho al voto.
c) Reconocimiento y garantía de los demás derechos de naturaleza participativa y la promoción de los cauces de intervención pública favorecedores de la inclusión del inmigrante no sólo en la sociedad civil sino también en la comunidad política del territorio de recepción.

— *Niveles de ciudadanía y participación:* la integración cívica supone entender el acceso a la ciudadanía como un proceso escalonado que comienza en la condición de *vecindad*. Ahora bien, la *ciudadanía local* es el primer nivel de acceso a la condición de miembro de la comunidad política en el marco de una comprensión de la ciudadanía como *ciudadanía gradual* y *multilateral*.

La fuerza inercial de la visión utilitarista e instrumental del fenómeno migratorio y del vínculo entre ciudadanía y Estado-nación constituye, sin duda, un límite para que la dimensión cívica y política de la integración de los inmigrantes se abra camino en el entramado institucional y social de los países receptores. Esto no significa que la propuesta carezca de apoyatura jurídica e institucional. Los inmigrantes en situación administrativa regular suelen tener reconocidos los derechos de naturaleza participativa no ligados al sufragio. En la mayoría de los países europeos se han articulado mecanismos de participación y consulta en los niveles regionales y municipales. Son ya varios los países de la UE —el número ha aumentado con la ampliación de 2004— que, además, reconocen a los residentes extranjeros el derecho al voto y a ser elegidos en las elecciones municipales. Uno de los grandes debates desarrollados en el seno de las instituciones de la UE a partir de las recomendaciones del Consejo Europeo de Tampere (1999) ha tenido como núcleo la categoría de *ciudadanía cívica* propuesta por la Comisión en la Comunicación 757 del año 2000[2] para aproximar a los inmigrantes a la de ciudadanía europea. Si bien es cierto que la propuesta (al menos la versión más innovadora de la misma) no ha tenido una traducción jurídica y política, constituye un punto de partida para la elaboración de una política comprensiva y multidimensional de integración de los nacionales de terceros países residentes en los Estados miembros, que asuma la imposibilidad de construir un concepto de ciudadanía sin contar con los inmigrantes (Lucas 2006a).

1.2 MODELOS DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DE LOS INMIGRANTES

Los modelos de integración que se presentan a continuación son tipos ideales, es decir, construcciones puras que no tienen una traducción literal en la realidad y que no pueden captar íntegramente la complejidad y diversidad de las políticas de integración, frecuentemente caracterizadas en la práctica por el solapamiento de rasgos y atributos correspondientes a dos o más modelos. Estos modelos sintéticos no pueden ser identificados con los paradigmas de gestión de la diferencia cultural que han seguido los distintos Estados occidentales (por ejemplo, el *melting pot* estadounidense, el republicanismo homogeneizador francés, el *mosaico canadiense*, etc.), más allá de que estos paradigmas nacionales o regionales puedan tener semejanzas muy relevantes con los tipos ideales. Se trata de categorías analíticas basadas en generalizaciones que son útiles en la medida en que proporcionan un retrato tipológico de los fundamentos teóricos de las posibles respuestas al fenómeno migratorio y al pluralismo cultural en las sociedades contemporáneas.

En la tipología propuesta no se ha utilizado el rótulo *multicultural* o *multiculturalismo* para definir ninguno de los cinco modelos (asimilacionismo, segregacionismo, integracionismo, pluralismo e identitarismo). La principal razón de esta omisión es que multiculturalismo es un término que se presta a confusiones y a usos ambiguos, poco depurados o deformados.

Por una parte, no suele distinguirse el multiculturalismo en un sentido puramente factual del mul-

[2] COM (2000), 757 final, de 22 de noviembre.

ticulturalismo en un sentido evaluativo, político o normativo. En el primer sentido, el multiculturalismo o, más exactamente, la multiculturalidad, alude a la existencia de hecho de manifestaciones asociadas a la diversidad y el pluralismo cultural, es decir, a la presencia en un espacio de soberanía de grupos —entre ellos, las comunidades de inmigrantes— con diferentes códigos culturales conectados a diferencias étnicas, lingüísticas, religiosas o nacionales. En esta primera acepción, el multiculturalismo es una realidad que difícilmente puede ser cuestionada y que es un punto de partida insoslayable en cualquier reflexión sobre estrategias de integración en las sociedades actuales. En el segundo sentido, en cambio, el multiculturalismo es un ideal político o una respuesta normativa sobre el modo en que las instituciones y las políticas públicas deben o deberían gestionar el pluralismo social y cultural (Lucas 2001a).

El multiculturalismo como doctrina política es una más de las posibles respuestas a la dificultad más importante a la que deben hacer frente nuestras sociedades, tanto en términos de legitimidad como de eficacia: gestionar la transformación en realidades multiculturales respetando las exigencias de la legitimidad democrática y del Estado de derecho y manteniendo los mínimos de cohesión que garantizan la estabilidad societal. A pesar de que el multiculturalismo como doctrina normativa puede identificarse en términos muy genéricos con aquellas aproximaciones políticas favorables al respeto y la promoción de las diferencias culturales, deferentes, por tanto, con la reproducción cultural de las comunidades de inmigrantes en los países de acogida, hay que remarcar que no existe una versión única del multiculturalismo ni en el plano teórico o filosófico-político, ni en sus materializaciones institucionales (Rex 2002). De hecho, más de uno de los modelos ideales de integración que se van a exponer pueden ser calificados como multiculturalistas. El intenso debate de las últimas dos décadas en torno al pluralismo cultural ha contribuido a incrementar la confusión conceptual, las identificaciones simplistas y la ausencia de distinciones elementales alrededor del multiculturalismo, lo que desaconseja la utilización del término para definir un único tipo ideal.

A pesar de que los diversos modelos de integración no corresponden *necesariamente* a una concepción política o normativa determinada, su proyección prescriptiva es indudable. En esencia, el criterio a partir del cual pueden ser diferenciados es el que hace referencia a los cambios en las estructuras básicas de la sociedad que, según cada uno de ellos, *deberían* darse con el fin de acomodar a los inmigrantes en la sociedad receptora. La descripción se centrará de manera preferente en el desigual grado de disposición que cada uno de los modelos de integración muestra para facilitar y promover la intervención del inmigrante en la toma de decisiones sobre la gestión de la diferencia cultural y el diseño de políticas de integración en la sociedad de acogida, es decir, en la participación política.[3]

a) *Asimilacionismo*. El modelo asimilacionista parte de la premisa de que el fenómeno migratorio y el contacto entre dos o más grupos culturales (el/los grupos inmigrados y el grupo receptor) no hace necesaria la alteración de los límites y el contenido de los valores y los patrones característicos de la estructura básica de la sociedad de acogida. Los diferentes ámbitos públicos son eminentemente monoculturales o, al menos, están fuertemente impregnados por la cultura dominante (la autóctona), y la integración se concibe como un camino de sentido único: son los inmigrantes, sujeto dinámico, los que deben incorporarse y adaptarse a la sociedad de recepción, objeto estático.
   La traducción efectiva del modelo asimilacionista se concreta en la preeminencia de políticas y programas de carácter genérico o generalista, que tratan a los inmigrantes como al resto de la población autóctona sin tomar como criterios de orientación sus rasgos distintivos.
   En la medida en que la coexistencia entre inmigrantes y autóctonos es percibida como una relación de competencia, el grupo que dispone de más recursos para su supervivencia, los ciudadanos, podrá exigir a las comunidades alógenas la observancia de determinadas condiciones de acceso a las esferas públicas controladas por ellos mismos. El modelo asimilacionista promueve la integración social y política de los inmi-

[3] La tipología de modelos de integración toma como punto de partida la propuesta de Zapata-Barrero (2001a). Otras referencias utilizadas son Favell (2001) y García Añón (2003, 2004a).

grantes, pero la incorporación a la sociedad receptora está supeditada al cumplimiento de las condiciones impuestas por la cultura dominante. El reconocimiento de derechos se hace depender de la mimetización con la mayoría, lo que puede conducir al sacrificio de ciertas diferencias y a la pérdida de rasgos de identidad constitutivos de las comunidades de inmigrantes.

Las condiciones que el modelo asimilacionista impone en el proceso de integración tienden a limitar la participación de los inmigrantes en las decisiones políticas. Se asume que la capacidad de decisión en la esfera pública debe estar en manos de los miembros del grupo dominante (los ciudadanos). En este sentido, el acceso al ámbito público de decisión, es decir, el reconocimiento de los derechos políticos, sólo se concibe como legítimo en el caso de que el inmigrante haya completado el proceso de asimilación y no suponga un factor de riesgo para la identidad cultural autóctona. El inmigrante que quiera acceder a la esfera de decisión pública deberá dejar en la esfera privada aquellas prácticas, códigos, patrones de comportamiento y valores susceptibles de comprometer la hegemonía de los patrones establecidos por la cultura dominante. Se considera peligroso que las concepciones del bien asociadas a la diferencia cultural penetren en las estructuras estatales del país receptor, asumidas como culturalmente neutrales. Todo ello implica que el inmigrante sólo podrá expresar su autonomía cómodamente en la esfera privada y que su integración social deberá realizarse al precio de invisibilizar su diferencia en la esfera pública.

b) *Segregacionismo.* El modelo segregacionista es una variante del modelo anterior que parte de las mismas premisas que el asimilacionismo en cuanto a la no necesidad de alterar los límites y el contenido de los valores y los patrones característicos de la estructura básica de la sociedad de acogida, la percepción de la coexistencia entre inmigrantes y autóctonos como una relación de competencia y la promoción institucional de la monoculturalidad de los ámbitos públicos.

La principal diferencia con el modelo asimilacionista no atañe a los términos de la integración, sino a la propia necesidad de la integración. Mientras que el asimilacionismo promueve una integración del inmigrante supeditada a los condicionamientos impuestos por la sociedad receptora (el sacrificio de sus rasgos de identidad y el sometimiento a la cultura dominante), el segregacionismo asume como normativa la separación de los grupos alógenos para evitar la perturbación que su presencia puede suponer para la cultura dominante. Mientras que la integración se concibe desde el prisma asimilacionista como un camino de sentido único (son los inmigrantes, sujeto dinámico, los que deben incorporarse a la sociedad receptora, objeto estático), en el modelo segregacionista la integración es más bien un no camino: los inmigrantes, o, al menos, algunos inmigrantes, son considerados como sujetos o colectivos de sujetos estáticos, no integrables ni siquiera a través de la asimilación. La coexistencia entre inmigrantes y autóctonos se asienta en la segregación social, ocupacional, espacial, educativa, cultural y política de los primeros y en la total asimetría de poder y derechos, es decir, en la exclusión institucionalizada de los segundos.

Al igual que en el modelo asimilacionista, se asume que la capacidad de decisión en la esfera pública debe estar en manos de los miembros del grupo dominante (los ciudadanos). Ahora bien, la limitación de la participación de los inmigrantes en las decisiones públicas y en la gestión política de la diferencia es más estricta. En el primer modelo, el acceso al ámbito público de decisión, es decir, el reconocimiento de los derechos políticos, sólo se concibe como legítimo en el caso de que las comunidades de inmigrantes hayan completado el proceso de asimilación y no constituyan un factor de riesgo para la identidad cultural autóctona. El modelo segregacionista, por su parte, excluye el acceso de los inmigrantes a la esfera pública, dado que no reconoce si quiera la posibilidad de participación pública en la toma de decisiones tras el proceso de asimilación. También en el modelo segregacionista las prácticas, códigos, patrones de comportamiento y valores propios de la cultura de los inmigrantes deben permanecer en la esfera privada, si bien el umbral de tolerancia hacia esas prácticas privadas es más estrecho que en el caso del asimilacionismo.

c) *Integracionismo.* A diferencia de los anteriores, el modelo integracionista sí parte de la necesidad de introducir ciertas variaciones en los límites y el contenido de los valores y los patrones característicos de la estructura básica de la so-

ciedad de acogida. El objetivo de estos cambios sería la reducción o minimización del conflicto potencial entre los valores e intereses de los inmigrantes y los de la población autóctona, así como el mantenimiento de la estabilidad y la cohesión social. Desde esta perspectiva, la integración no se concibe como un camino de sentido único, ya que el modelo no exige al inmigrante la asimilación plena y el sacrificio de sus rasgos de identidad, pero sí reclama de éste un esfuerzo de integración basado en una suerte de intercambio. Por una parte, se admite la necesidad de que las estructuras institucionales asuman patrones interculturales y se adapten a las necesidades específicas de los inmigrantes. Sin embargo, la participación política de los inmigrantes en la determinación y gestión de ese proceso no es plena ni directa.

En términos de diseño de las políticas públicas de integración/acomodación, el modelo integracionista alienta las políticas y programas genéricos de acción específica, que se dirigen a un grupo de población determinado (a diferencia del modelo asimilacionista) y pretenden fomentar su autonomía, pero que son concebidas y gestionadas por distintos actores autóctonos sin intervención efectiva de los inmigrantes.

El modelo integracionista no parte de una percepción de competencia en la coexistencia entre inmigrantes y autóctonos. Los condicionamientos que imponen los ciudadanos y las instituciones para el acceso a las esferas públicas no son tan rigurosos como en el modelo asimilacionista. Sin embargo, se establecen filtros (fundamentalmente, el control ciudadano) para que las demandas políticas de los inmigrantes puedan ser admitidas y reconocidas, de modo que el control del límite y del contenido de las políticas públicas está en manos de los autóctonos. La interculturalidad en las instituciones y el respeto a las diferencias postuladas por el modelo integracionista se hace, así, compatible con el hecho de que la participación política *directa* de los inmigrantes esté limitada y que la satisfacción de sus reclamos y necesidades específicas sea, en última instancia, decidida por la población de la sociedad receptora. En todo caso, el modelo integracionista asume como necesario un cambio, gradual y limitado, en las estructuras básicas de la sociedad. Desde esta perspectiva, las políticas genéricas de acción específica concretadas en la creación de mecanismos de participación mediata de los inmigrantes articulados en los distintos niveles de la Administración Pública, de carácter consultivo y no vinculante, facilitan la visibilidad parcial de la diferencia cultural en el espacio público.

d) *Pluralismo.* A semejanza del modelo integracionista, el modelo pluralista asume, como necesaria, la introducción de variaciones en los límites y el contenido de los valores y los patrones sociales característicos de la estructura básica de la sociedad de acogida. Ahora bien, en contraste con el modelo anterior, sí admite y fomenta la participación de los inmigrantes en la toma de decisiones y en la gestión de los límites y el contenido de las esferas públicas en las mismas condiciones que los ciudadanos. La integración de los inmigrantes se concibe como un camino de doble dirección en el que, por una parte, ambos componentes de la relación varían algunas propiedades de su situación de partida, y, por otra, los inmigrantes participan en la adaptación de las estructuras institucionales a la realidad de la inmigración. El objetivo del modelo no es tanto la estabilidad social cuanto el mantenimiento y la promoción de la representatividad política y cultural existente en la sociedad.

   En términos de diseño de las políticas públicas de integración/acomodación de los inmigrantes, el modelo integracionista fomenta las políticas y programas específicos.

   El modelo pluralista es, pues, un modelo políticamente inclusivo que facilita e, incluso, fomenta la participación política directa y plena de los inmigrantes, aunque esto no implica necesariamente la creación de una nueva síntesis cultural entre la sociedad receptora y las comunidades alógenas, sino simplemente el cese de la identificación de la comunidad política con la comunidad cultural del territorio de establecimiento. Es la ampliación de la comunidad cívica y la modificación de la estructura básica de la sociedad lo que favorece la visibilidad y la expresión autónoma de las prácticas, códigos, patrones de comportamiento y valores propios de las culturas de los inmigrantes en la esfera pública.

e) *Identitarismo.* También el modelo identitarista parte de la necesidad de introducir variaciones en la estructura institucional de la sociedad de acogida, aunque no en el contenido de los valores y los patrones sociales. Asimismo, admite y

CUADRO 1.1: Modelos ideales de integración política de los inmigrantes

Modelos	Cambio en la estructura básica de la sociedad	Condiciones culturales para la integración	Acomodación bidireccional	Derechos políticos	Visibilidad pública de la diferencia	Comunidad política
Asimilacionismo	(–)	(+)	(–)	(–)	(–)	Homogénea por aculturación
Segregacionismo	(–)	(+)	(–)	(–)	(–)	Homogénea por exclusión
Integracionismo	(+)	(+)	(–) (+)	(–)	(+)(–)	Homogénea por incorporación subordinada
Pluralismo	(+)	(–)	(+)	(+)	(+)	Plural por inclusión de comunidades diversas
Identitarismo	(+)	(–)	(–)	(+)	(+)	Coexistencia de diversas comunidades homogéneas

fomenta la participación de los inmigrantes en la toma de decisiones y en la gestión de los límites y el contenido de las esferas públicas. En este sentido, el modelo identitarista puede ser considerado una variante del modelo pluralista. Ahora bien, a diferencia del pluralismo, el identitarismo no concibe la integración de los inmigrantes como un proceso de doble dirección en el que ambos componentes de la relación varían algunas propiedades de su situación de partida sino, más bien, un itinerario de sentido único en el que sólo debe cambiar la estructura básica de la sociedad. Este cambio, no obstante, no implica la alteración de la homogeneidad de la sociedad de acogida, sino la ampliación del espacio público para dar cabida a otras tantas comunidades homogéneas. El objetivo del reconocimiento de derechos a los inmigrantes y de los cambios en la estructura social no sería sólo la promoción de la representatividad política y cultural existente en la sociedad sino, principalmente, la preservación a toda costa de los códigos, prácticas, valores y pretensiones normativas derivadas de cada identidad cultural, incluida la de los colectivos inmigrantes. Podría considerarse al modelo identitarista (frecuentemente identificado de forma errónea y reductiva con el multiculturalismo) como una traslación a la organización jurídico-política de las bases teóricas del relativismo cultural. La tesis central que sustenta el relativismo no es aquella que sostiene que la verdad y la justificación de toda creencia son relativas a cierta comunidad humana que lleva a cabo prácticas dependientes entre sí —tesis correcta que vale *también* para la comunidad y las estructuras institucionales de la sociedad de acogida, normalmente presentadas como no comprometidas con una identidad etnocultural y/o con una concepción del bien—, sino que toda expresión de creencia relativa a una cultura es autorreferente y no puede ser evaluada ni juzgada (y, acaso, tampoco comprendida) desde parámetros externos al marco de esa comunidad cultural. El corolario político que se sigue de esta aproximación es que, al no existir la posibilidad de establecer un marco deliberativo mínimo en el que evaluar la eventual traducción jurídica de las pretensiones normativas de cada cultura, no resulta posible ni conveniente diferenciar la(s) comunidad(es) cultural(es) y la comunidad política. O, más exactamente, que no es necesario articular una comunidad cívica plural y ampliada, compuesta por diversas comunidades culturales reconocidas en términos de igualdad. Por el contrario, el modelo de integración identitarista se decanta por la creación de una constelación de comunidades políticas que recrean y reproducen en su seno sus respectivas culturas homogéneas. El identitarismo traza, así, un camino de retorno hacia el modelo segregacionista, si bien es cierto que se trata de una suerte de paradójico segregacionismo influyente (cuadro 1.1).

Como se ha señalado, ninguno de estos modelos tiene una exacta traducción empírica en las estrategias de integración instrumentadas por los países occidentales receptores de inmigrantes, si bien la mayoría de las políticas de integración vigentes se mueven en una franja que va del asimilacionismo incorporacionista al pluralismo restricto, con exclusión del segregacionismo y del (hipotético) modelo

identitarista. Los modelos de integración y de gestión de la diferencia cultural descritos son, por otra parte, modelos generales y atemporales que no diferencian:

1) Contextos históricos (el asimilacionismo y el segregacionismo han sido modelos históricamente predominantes que todavía hoy no pueden considerarse un vestigio del pasado en determinadas áreas geográficas).
2) Realidades heterogéneas (lo que hemos llamado identitarismo es un modelo puramente hipotético que no ha sido una política de integración de los inmigrantes, prácticamente en ningún Estado, si bien algunas formas necesarias y legítimas de tratamiento diferenciado en función de grupo, que han sido y son puestas en práctica en relación con colectivos como las minorías nacionales o los pueblos indígenas, podrían identificarse vagamente con este modelo).
3) Espacios geográficos (hay que diferenciar, dentro de los países occidentales, los Estados en los que la inmigración forma parte de su mito fundacional y que tradicionalmente han promovido la inmigración de asentamiento como Canadá, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda; los Estados históricamente emisores que tras la Segunda Guerra Mundial se convirtieron en receptores de inmigración proveniente del sur de Europa y de las antiguas colonias, tal es el caso de los países centrales de la Europa continental y Gran Bretaña; y, finalmente, los Estados que sólo recientemente han pasado a ser receptores en un contexto de creciente diversificación de los flujos migratorios, como Italia, España, Portugal y Grecia).

Más allá de su generalidad, la descripción de los modelos de integración de los inmigrantes contiene una serie de cuestiones incorporadas ya a la agenda política de los países de larga y reciente tradición receptora (la neutralidad cultural del Estado, la relación entre homogeneidad social y homogeneidad cultural, la posibilidad de construcción de un marco de referencia compartido, la comunicabilidad entre tradiciones culturales, el tratamiento de los conflictos jurídicos y políticos asociados a la diferencia cultural y la transformación de las estructuras básicas de la sociedad) que desmienten la idea de que la inmigración es un fenómeno evaluable únicamente en términos de rendimiento y funcionalidad económica. La inmigración es, también, un fenómeno político y, como tal, es un elemento esencial del amplio debate sobre los límites del pluralismo desarrollado en las últimas décadas. En este debate, que es también un debate sobre los límites de la participación política y de la integración cívica, todos los caminos conducen a la categoría de la ciudadanía.

2
Ciudadanía, integración y participación

2.1 LA ACTUALIDAD DE LOS DEBATES SOBRE LA CIUDADANÍA

2.1.1 LA AMBIGÜEDAD DE LA CIUDADANÍA

La ciudadanía es la cualidad de miembro (membresía, *membership*) o la condición que define pertenencia de un sujeto a una comunidad política. En su acepción más restringida, ciudadanía se equipara a *nacionalidad*, es decir, a la afiliación formal de personas a los Estados. Se trata, sin embargo, de una categoría multidimensional de la que cabe hablar en varios sentidos:

a) Ciudadanía en sentido formal o técnico jurídico, es decir, el estatus legal que se adquiere y pierde de acuerdo con las normas de cada Estado y que va asociado a la titularidad y el ejercicio de los derechos ligados a la condición de miembro pleno de la comunidad.
b) Ciudadanía como estatus político o como título de poder, que hace del ciudadano cotitular de la soberanía y partícipe de las decisiones de la comunidad política.
c) Ciudadanía como vínculo de identidad, de pertenencia y de reconocimiento conectado a una identidad nacional (Lucas 2003a). En su acepción jurídica, la ciudadanía es una categoría tendencialmente estática y adscriptiva que está ligada a los privilegios de la membresía. Desde el punto de vista político, es concebida como un proceso o, más exactamente, como una *praxis* orientada a conformar la convivencia colectiva a través del ejercicio de los derechos democráticos de participación y comunicación. Finalmente, la ciudadanía mantiene una estrecha relación con la formación de identidades colectivas, con frecuencia asumidas como prepolíticas, que marcan una barrera de exclusión frente a las identidades alógenas o anómicas.

Si bien es cierto que la ciudadanía ha adoptado modulaciones muy diversas a lo largo de su dilatada historia, ha cumplido invariablemente una función de integración de sujetos semejantes en estructuras homogeneizadoras (Zapata-Barrero 2001b).

En cada una de sus etapas históricas, la semántica de la categoría ha connotado un privilegio, un límite jurídico, social, ético, político, económico o cultural frente a un *otro* no incluido en su campo de significación. Así ha sido también en la modernidad política, en cuyos orígenes la ciudadanía como pertenencia al burgo tuvo un papel liberador frente al estatuto de sujeción feudal. En el marco de las revoluciones liberales (más específicamente, de la Revolución francesa), la condición de *citoyen*, es decir, la ciudadanía entendida como pertenencia a la nación soberana, se afirmó frente al absolutismo monárquico con una impronta emancipadora, universalista e igualitaria de inspiración ilustrada parcialmente desmentida, de un lado, por la exclusión de determinadas clases de sujetos del disfrute de los derechos definidores de la condición de ciudadanía y, de otro, por el anclaje de la categoría en el marco territorial y cultural del Estado-nación. Se podría decir, a propósito de estos dos condicionantes, que el *citoyen* que se emancipó e igualó frente al soberano absoluto era, en realidad, el *homme* varón y propietario, es decir, el *bourgeois*, y que el *homme* abstracto no ligado a una identidad primaria era, en realidad, el *citoyen* francés.

La incorporación a la ciudadanía en sentido moderno es un proceso de *formalización* de los sujetos individuales como titulares de iguales derechos que hace abstracción de las determinaciones que los cualifican en el interior de los subsistemas o ámbitos primarios de la existencia (Añón 1998). La titularidad de derechos frente a la autoridad política constituye el elemento distintivo de la nueva concepción de la relación de la persona con las instituciones estatales que marca la divisoria conceptual entre el ciudadano y el súbdito. Ahora bien, a pesar del acento democrático y republicano de la *Déclaration*, el sujeto presupuesto en las revoluciones liberales y, más tarde, en la codificación decimonónica, no es tanto el ciudadano cuanto el hombre privado, es decir, el titular de los derechos negativos o de libertad-autonomía (incluyendo la propiedad) llamado a desarrollar libremente sus actividades en un marco de seguridad jurídica, protegido de las interferencias del poder público, y a participar en la configuración de las instituciones políticas precisamente por razón de la condición de propietario mediante dispositivos de exclusión de carácter económico como las tasas o el sufragio censitario. En este sentido la ciudadanía ha tenido, aun en su etapa moderna y contemporánea, una connotación excluyente. La paulatina extensión de los derechos ligados a la ciudadanía ha debido recorrer un dificultoso proceso de inclusión de individuos o grupos (los carecientes, los trabajadores, las mujeres) que, a pesar de la abstracción (o, precisamente, debido a la abstracción) de la condición ciudadana habían quedado excluidos *de iure* o *de facto* de su titularidad y disfrute.

Por otra parte, el concepto moderno de ciudadanía aparece vertebrado por la noción de soberanía y por la consolidación del proceso de *construcción nacional* de los Estados europeos surgidos de Westfalia. El desarrollo de la ciudadanía moderna entendida como pertenencia a una comunidad política *nacional* ha seguido caminos diversos —el modelo francés, de base civil, y el alemán, de base etnocultural y lingüística—, que determinan los dos principales modos de adquisición del estatus legal *(ius soli* e *ius sanguinis)*. Si bien es cierto que cada uno de estos modelos dio un fundamento diverso a la categoría de ciudadanía, la construcción del Estado-nación llevó aparejada, en ambos casos, un proceso de intensa homogeneización cultural de toda la población del territorio del Estado. De un modo u otro, todos los Estados modernos han participado en este proceso de fabricación de la identidad nacional a través de la creación de narrativas político-fundacionales, la promoción (o imposición) de un idioma común y el fomento del sentimiento de pertenencia y de lealtad hacia determinadas instituciones, tradiciones y prácticas (Gellner 1988; Anderson 1991; Schnapper 1994). La tendencial fusión de nación, Estado y cultura, es decir, la identificación de la comunidad política con la comunidad cultural, del *demos* con el *etnos*, sobre la que reposa la identidad nacional de los Estados modernos (Lucas 2001b) trajo consigo la negación del pluralismo cultural *ya existente* en el interior de los Estados y la correlativa asimilación de poblaciones con peculiaridades culturales y lingüísticas sujetas a la soberanía del Estado y ligadas al mismo por el vínculo de la nacionalidad, es decir, las minorías internas. Si bien las actuales democracias liberales pluralistas dejan amplios espacios para la expresión pública y privada de diferencias culturales, la herencia histórica de este proceso de construcción nacional torna cuestionable la idea de que los Estados liberales son culturalmente neutrales (Kymlicka 2001).

El Estado moderno fusionó la visión culturalmente homogeneizante e identitaria de la ciudadanía con variantes más democráticas y pluralistas, resultantes de la evolución de las sociedades industriales del siglo XIX y de los procesos de contestación y lucha política de los sujetos y colectivos excluidos de la condición ciudadana. A mediados del siglo XX, Marshall ([1950] 1998) trató de reformular la teoría de la ciudadanía moderna desde un punto de vista histórico-sociológico en un texto ya clásico —y, en algún sentido, canónico— en el que, tomando como referencia la experiencia británica, proponía una explicación del modo en que una categoría tradicionalmente excluyente se había transformado en un estatus dotado de contenidos sustantivos, capaz de trascender las tensiones asociadas a la desigualdad de clase y de integrar a todos los miembros de la comunidad política. La tripartición histórico-evolutiva de las diversas fases de la ciudadanía propuesta por Marshall (la ciudadanía civil, caracterizada por el reconocimiento de los derechos de libertad y autonomía personal; la ciudadanía política, ligada a la extensión de los derechos de participación pública; y, finalmente, la ciudadanía social, asociada al ingreso de los derechos

sociales en los ordenamientos jurídicos y a la edificación de los sistemas de garantías de rentas y los servicios universales del *Welfare state)* arrojaba como resultado una redefinición de la ciudadanía, entendida, según Marshall, como el *estatus* de miembro pleno de la comunidad ligado a la titularidad de aquellas tres categorías de derechos, que no sólo superaba la lógica premoderna, sino que revertía la metáfora propuesta por Maine para describir el tránsito hacia la sociedad moderna como el paso *del estatuto al contrato*. Para Marshall, la fuerza inclusiva de la categoría de ciudadanía no reside tanto en su capacidad para nivelar las rentas o para acabar con las desigualdades económicas ligadas al desarrollo capitalista, cuanto en el hecho de que la igualdad de estatus no podía verse afectada adversamente por el contrato de trabajo. El estatus de ciudadano se articulaba, por tanto, sobre la base del carácter no económico de los derechos de ciudadanía y su independencia de la contribución al proceso productivo y de las contingencias que pudieran afectar a los individuos. En este perfil hasta entonces inédito de la categoría de la ciudadanía, que conectaba la membresía y la participación en la vida pública con el acceso a las condiciones materiales de una vida digna, vio Marshall el vínculo de unión de la comunidad de iguales.

Aunque muchas de las tesis de Marshall mantienen hoy su vigencia, y algunas de ellas han cobrado actualidad en el contexto de crisis y reestructuración de los Estados del bienestar europeos (Añón 2000, 2002), la concepción de la ciudadanía del sociólogo británico ha sido sometida a múltiples críticas.

Algunos autores, entre ellos Giddens (1982), han reprochado a la construcción marshalliana su esquematismo evolutivo y su tendencia a soslayar las complejas dinámicas históricas de la lucha por la consecución de los derechos. Otros, tomando como referencia el retroceso actual de los sistemas de protección social, han imputado a Marshall su endeble capacidad predictiva en relación con el poder de los derechos asociados al estatus de ciudadanía para influir sobre la lógica competitiva del mercado y las desigualdades sociales (Zolo 1994), o han subrayado críticamente que la periodificación de los tres estadios históricos de desarrollo de la ciudadanía se adecua únicamente a la experiencia de un sector de la población de las sociedades occidentales, los varones trabajadores blancos (Fraser y Gordon 1994).

Algunas críticas que enlazan con el debate actual apuntan al vínculo entre ciudadanía y nacionalidad sobre el que se asienta la construcción de Marshall. Por una parte, se ha subrayado la desatención de la teoría hacia aquellos que no tenían acceso a la ciudadanía, es decir, los extranjeros cuya fuerza de trabajo barato subsidió, en gran medida, la construcción del *Welfare state* británico (Benhabib 2005). Por otra, se ha señalado que en la obra de Marshall se da una superposición, confusa en el plano jurídico y potencialmente regresiva en el plano político, del estatus de persona con el de ciudadano, y que esta noción ampliada de ciudadanía está en contradicción con el hecho de que los sistemas constitucionales contemporáneos reconocen una buena parte de los derechos fundamentales a los no nacionales (Ferrajoli 1999a). Habría que añadir que la teoría de la ciudadanía analizada tiene como marco de referencia la comunidad nacional y está concebida para una sociedad homogénea y no para sociedades culturalmente plurales como las actuales.[1]

El objetivo de la teorización marshalliana de la ciudadanía fue ofrecer una base teórica a los derechos sociales y a los sistemas de bienestar a la vista de la superación en sentido socialdemócrata de los viejos modelos liberal-democráticos que, en los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, tenía lugar en los países de capitalismo avanzado. La teoría de Marshall resulta en parte obsolescente en un escenario de incremento de la presión migratoria y de asentamiento de comunidades migrantes en los países centrales. Por una parte, en presencia de trabajadores extranjeros carentes de derechos, la ciudadanía no tiene la misma capacidad de actuar como antídoto de las desigualdades. Por otra parte, el nexo del estatus de ciudadanía con la nacionalidad (la estatalidad) tiende a perder relevancia y exclusividad (Zincone 2004). Si la crisis y reestructuración de los Estados de bienestar construidos después de la Segunda

[1] Como señaló el propio Marshall ([1950] 1998: 24), la historia de la ciudadanía trazada en su clásico ensayo es *nacional por definición*.

Guerra Mundial y los correlativos procesos de fragmentación social y dualización laboral han generado amplios debates sobre la redefinición de los mecanismos típicamente fordistas de inclusión social, la aceleración de las transformaciones políticas, económicas y culturales (que interpelan al paradigma del Estado-nación moderno y a la representación simbólica tradicional de la pertenencia a la comunidad política y cultural) han intensificado y ampliado el debate sobre la ciudadanía, desplazado, en los últimos años con particular intensidad, hacia el terreno de las identidades (Lucas y Naïr 1996). Entre estos procesos de cambio cabe señalar la emergencia de reivindicaciones nacionalitarias en la Europa del Este tras el fin de la bipolaridad, la globalización y la desterritorialización del poder económico, las reclamaciones identitarias de las minorías religiosas, étnicas, lingüísticas en otras áreas geográficas, así como las de los pueblos indígenas; las demandas de mayor autogobierno de unidades políticas subnacionales, la integración de los Estados en entidades políticas supranacionales o *posnacionales* como la Unión Europea, la progresiva emergencia de demandas de visibilidad pública y de reconocimiento de grupos sociales discriminados o subrepresentados en los ámbitos educativo, laboral y político, y la diversificación de los flujos migratorios.

Todos estos procesos, que atañen, por un lado, a la integración y la cohesión social en unas sociedades culturalmente más plurales y socialmente más fragmentadas y, por otro, a las limitaciones del Estado-nación y de la democracia liberal para gestionar adecuadamente las múltiples formas de pluralismo existentes en las sociedades actuales (Añón 2001), han dado lugar a renovados debates filosófico-políticos —por ejemplo, la controversia filosófico-política entre liberales y comunitaristas en sus diversas modulaciones—, y han sido también objeto de numerosos análisis de los que han surgido redefiniciones teóricas de la ciudadanía y de la política de inclusión.[2] Ninguna de ellas elude analizar el modo en que la inmigración está transformando la concepción tradicional de la ciudadanía.

2.1.2 INMIGRACIÓN, CIUDADANÍA Y ESTADO-NACIÓN

El vínculo entre nacionalidad y Estado, sobre el que se ha forjado el concepto de ciudadanía en su sentido moderno, legitimó los procesos de homogeneización cultural en el nivel interno y consolidó unos sistemas políticos cuyas estructuras institucionales no estaban preparadas para la coexistencia en un mismo espacio de soberanía de tradiciones nacionales y prácticas culturales diferenciadas como las que actualmente se asocian al fenómeno migratorio. La ciudadanía, se ha dicho, opera en el mundo moderno como una suerte de estatus medieval (Carens 1992), ligado al nacimiento y protegido por las prerrogativas del Estado, que decide quién será admitido como inmigrante y que impone la naturalización como prerrequisito de adquisición de la membresía, excluyendo de la ciudadanía plena a una serie de estatus intermedios ligados a la condición migrante. Incluso en el caso de los llamados *denizens*, es decir, los inmigrantes regulares permanentes no nacionalizados (Hammar 1990), la tendencial equiparación en derechos con los nacionales no alcanza, en la mayoría de Estados, a la clase de derechos que definen la *praxis* ciudadana, es decir, los derechos políticos.

El fenómeno migratorio no es, como se ha visto, el único factor desencadenante de los actuales debates sobre la categoría de la ciudadanía en Europa. La irrupción de la inmigración en el centro del debate teórico y la introducción de la cuestión migratoria en el ámbito de lo político se debe, en gran medida, al tipo de inmigración característica de las últimas décadas.

La creciente inmigración hacia Europa que tuvo lugar tras la Segunda Guerra Mundial fue esencialmente económica. La presencia del inmigrante se legitimaba por su contribución al desarrollo de las economías centrales en un marco de expansión económica, crecimiento sostenido y disponibilidad de puestos de trabajo. El reclutamiento de mano de obra foránea se presumía temporal y seguía el patrón de los trabajadores invitados que retornaban

[2] Entre otras, *ciudadanía multicultural* (Kymlicka 1996), *ciudadanía diferenciada* (Young 1990), *membresía posnacional* (Soysal 1994), *(neo)republicanismo* (Pettit 1999), *ciudadanía neorrepublicana* (Van Gusteren 1994), *ciudadanía cosmopolita*, *ciudadanía transnacional* (Bauböck 1994; 2004b), *ciudadanía inclusiva* (Lucas 1998; Añón 1998), *política del reconocimiento* (Taylor 1993), *política de la presencia* (Phillips 1995).

al país de origen una vez transcurrido el período de estancia predeterminado, es decir, el modelo *guest worker/gastaibeiter*. En el caso de que los inmigrantes permanecieran en el país de destino, la asimilación constituía la única posibilidad de integración social, dado que la política de inmigración y la construcción institucional del inmigrante apenas rebasaba el ámbito acotado de las relaciones de producción preordenadas al desarrollo de la economía nacional en las que los contingentes de mano de obra extranjera se insertaban.

Tras la crisis económica de mediados de los setenta, los Estados europeos impusieron el cierre de fronteras como política migratoria. Si bien una parte considerable de la población inmigrante retornó a sus lugares de origen, amplios contingentes de inmigrantes se establecieron definitivamente en Europa, la mayoría en núcleos urbanos. La llegada de inmigrantes continuó, además, a través de la reagrupación familiar y de otras vías indirectas. En las últimas décadas del siglo XX se ha producido una nueva oleada de flujos migratorios hacia Europa, integrada ya en los procesos emergentes de complejización, entrelazamiento y multiplicación de los sistemas de migración, que ha incorporado a países tradicionalmente emisores, los países latinomediterráneos, como lugares de destino.

Cuatro elementos definen las nuevas tendencias en las dinámicas migratorias. En primer lugar, desde la década de los setenta, las migraciones han pasado a ser un fenómeno global en el que cada vez están involucrados un mayor número de Estados, ya como emisores, ya como receptores. La consolidación de un nuevo sistema migratorio internacional conformado por diversos subsistemas, a menudo entrelazados, está estrechamente vinculada a la recomposición de las relaciones económicas internacionales, uno de cuyos efectos es la pauperización de la periferia emisora. La globalización ha alcanzado a los movimientos de población, y el corolario más visible de esta relación es la creciente diversificación de los contextos de recepción y la ampliación de las áreas de origen. Los inmigrantes que llegan a los países europeos presentan, en la actualidad, una diversidad cultural, social y política mucho mayor que en décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. En segundo lugar, las migraciones no sólo se han diversificado, también se han intensificado. La aceleración de los flujos y el incremento del volumen de la población migrante es una tendencia constatada en todas las regiones del planeta. El incremento de la presión migratoria sobre los países desarrollados, el desequilibrio entre el número de candidatos a inmigrar y los requerimientos de los Estados ha generado un intenso debate en torno a la regulación y el control de los flujos, pero también sobre las condiciones de la integración de los inmigrantes. En tercer lugar, no sólo se ha incrementado la diversidad en el origen geográfico de los flujos migratorios, sino también en la naturaleza de los proyectos migratorios. En el origen de toda emigración opera el doble eje de causas de expulsión y atracción *(push-pull)*, usualmente ligado a la mejora de la condición laboral y salarial en el país de destino. La inmigración esencialmente laboral de décadas anteriores se mantiene, pero coexiste con flujos de otro tipo, producto de la extensión y multiplicación de las motivaciones y causas de la inmigración. Por último, el rasgo de las migraciones actuales hacia Europa con mayor trascendencia para nuestro tema es la progresiva sedentarización y la vocación de permanencia de las comunidades migrantes en las sociedades de acogida, es decir, la tendencial sustitución del modelo de inmigración de ida y vuelta —la inmigración laboral posbélica— por el de inmigración de establecimiento (López Sala 2005; Aja y Díez Bueso 2005a).

Es un hecho que los inmigrantes participan en la vida social de los países de acogida no sólo como trabajadores y que contribuyen al desarrollo (no sólo económico) bajo un estatus genérico de *pertenencia sin ciudadanía* (Brubaker 1989). Más allá de esta condición subordinada, el arraigo de comunidades culturales diferenciadas asociadas a la inmigración en los países de acogida y la incidencia del fenómeno migratorio en los procesos de cambio de los Estados de establecimiento tienen profundas implicaciones en la concepción tradicional de la ciudadanía:

1) La inmigración ha dejado de ser considerada una cuestión estrictamente socioeconómica para adquirir un significado esencialmente político que plantea retos a la concepción tradicional del Estado y de la soberanía, y, sobre todo, a la identidad nacional construida de acuerdo a los parámetros históricos antes señalados. A medida que los inmigrantes han adquirido parcialmente los

derechos que definen la membresía, se han constituido en actores políticos con cierta capacidad de influencia en la (re)definición de los contornos de la identidad nacional. A juicio de algunos autores, la preocupación por la identidad nacional está en la base de las políticas migratorias restrictivas implementadas en las décadas de los ochenta y noventa y justificadas con argumentos económicos. Los Estados han renacionalizado el discurso político con relación a la inmigración mientras parecen renunciar a su soberanía en determinados ámbitos, por ejemplo, frente a los efectos desnacionalizadores de la economía provocados por la globalización (Sassen 2001).

2) La inmigración de establecimiento de las últimas décadas se ha convertido en objeto de políticas comprensivas dirigidas a la integración social que abarcan diversos ámbitos sectoriales (salud, educación, vivienda, protección social y mediación cultural). La implementación de estas políticas y el reconocimiento de los derechos que tutelan los bienes asociados a las mismas es una prueba de los Estados —especialmente, los de más reciente tradición receptora—, que han empezado a asumir que un proyecto migratorio libre y estable se desarrolla en múltiples esferas ciudadanas, no sólo en el ámbito productivo-laboral. Es cierto que las políticas de acceso restrictivas tienden a reforzar la concepción laboral-instrumental de la inmigración y la supeditación de la integración social a los intereses del mercado interno, modulando una política de inmigración que, paradójicamente, tiende a negar su objeto (Lucas 2002c). Aun dentro de estas coordenadas, el significado político de la puesta en marcha de políticas sectoriales basadas en una comprensión integral del fenómeno migratorio es indudable, al menos en lo que respecta al acceso progresivo aunque incompleto de los inmigrantes a una serie de derechos que son el prerrequisito para la integración social y política en la sociedad de acogida (Añón 2003).

3) La diversificación de los movimientos de población y la complejidad de las políticas migratorias ha generado una progresiva diferenciación de estatus de los sujetos que torna obsoleta la concepción de la ciudadanía basada en la nacionalidad como criterio exclusivo y excluyente de atribución de derechos. Es cierto que la desagregación de la condición ciudadana (la ruptura del vínculo nacionalidad-derechos) tiene su contracara en lo que se ha llamado *estratificación cívica* (Morris 2002), expresión que hace referencia a la multiplicación de regímenes de derechos reconocidos a los extranjeros en función del tipo de permiso/autorización de trabajo o del programa de ingreso, unas variaciones estructuradas por el propio Estado sobre la base de una comprensión abiertamente instrumental del fenómeno migratorio. La multiplicación de categorías y regímenes jurídicos asociados al proceso de estratificación cívica constituye una amarga evidencia de que los Estados siguen siendo los principales agentes en la determinación de los procedimientos de ingreso, el reconocimiento de derechos y deberes y las posibilidades de integración de los inmigrantes, circunstancia que desmiente —al menos de modo parcial— el optimismo de determinadas aproximaciones a la teoría de la ciudadanía sustentadas en una suerte de globalismo de los derechos. Sin embargo, la heterogeneidad de estatus ligada a la fragmentación o desagregación de la condición ciudadana es también una evidencia de la ruptura ya irreversible del nexo entre territorialidad (estatalidad), nacionalidad y atribución de derechos que está en la base de la moderna concepción de la ciudadanía, una ruptura que, en algunos Estados, alcanza ya al núcleo definitorio de la membresía política, es decir, a los derechos de participación en el subsistema electoral. Con todas sus limitaciones, entre ellas, la diferenciación *de iure* entre residentes nacionales de Estados miembros y nacionales de terceros países residentes de larga duración, la tortuosa construcción de la ciudadanía europea es una muestra de que resulta posible articular una ciudadanía desvinculada de la nacionalidad y articulada en torno a la residencia o la vecindad.

4) La tendencial desnacionalización de la ciudadanía comporta, finalmente, la alteración del sentido de pertenencia exclusiva y de lealtad sobre las que se han construido las identidades nacionales en sentido moderno, así como la erosión de la identificación entre *etnos* y *demos*, que nutrió la conformación de la ciudadanía como elemento de cohesión social y cultural en la modernidad política. Junto a la eclosión de las identidades subestatales (la multiculturalidad endógena), los movimientos migratorios han introducido variaciones sustanciales en la concep-

ción tradicional de la relación del ciudadano con el Estado tanto en el plano jurídico-político como en el simbólico-cultural. El mantenimiento de vínculos jurídicos con el país de origen y la ciudadanía *parcial* o demediada en el país de acogida conforman pertenencias políticas múltiples y afiliaciones no excluyentes que alteran los presupuestos tradicionales de la lealtad a una comunidad prepolítica integrada por descendencia, tradición compartida y lengua común.

La inmigración como agente de la multiculturalidad exógena está, en definitiva, modulando nuevas formas de pertenencia cuya repercusión en la categoría de la ciudadanía (y en la teoría de la ciudadanía tradicional) es indudable. Ciertamente, los Estados disponen aún de la prerrogativa para definir la diferencia entre nacionales y extranjeros, para encauzar los proyectos migratorios en función de las necesidades internas y para excluir de la tendencial equiparación en derechos con los nacionales a amplios segmentos de inmigrantes cuya situación de irregularidad administrativa no es un fenómeno natural, sino una consecuencia de las políticas de acceso implementadas por los propios Estados (Solanes 2001b). Hay, pues, una contradicción latente entre las modificaciones de la condición ciudadana en los hechos y la preservación del modelo monista de ciudadanía arraigado en la pertenencia a un Estado culturalmente homogéneo. El subsistema político es acaso el ámbito en el que la distancia entre los dos polos de este desajuste es mayor.

2.2 CIUDADANÍA Y DERECHOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS INMIGRANTES

La integración cívica de los inmigrantes en los términos planteados anteriormente presupone una concepción de la ciudadanía plural e inclusiva capaz de extender a los inmigrantes los beneficios de la membresía ligados al despliegue histórico del Estado-nación en un nuevo contexto marcado por la transnacionalización de la condición ciudadana. En primer lugar, las libertades negativas y la seguridad jurídica, es decir, la garantía del Estado de derecho. En segundo término, los derechos sociales, es decir, la garantía del estado del bienestar. Por último, los derechos políticos, es decir, la garantía del Estado democrático entendido como comunidad libre de iguales.

Como se ha señalado, la instalación de poblaciones inmigradas en Europa a lo largo de las últimas décadas ha producido modificaciones sobre el tradicional vínculo entre nacionalidad, estatalidad y atribución de derechos. En el ámbito interno, la graduación del reconocimiento de derechos fundamentales en función de la categoría de inmigrante implica una diferenciación no sólo entre nacionales y extranjeros, sino entre los propios inmigrantes. Al menos por lo que respecta a los extranjeros en situación administrativa regular —válido, con mayor razón, para los residentes permanentes—, buena parte de los elementos que definen la ciudadanía sustantiva, es decir, los derechos y obligaciones de los miembros de la comunidad política, no están ya reservados sólo a los nacionales. Desde este punto de vista, cabría afirmar que el progresivo reconocimiento de derechos constitucionales a los inmigrantes es paralelo a la paulatina transformación del criterio de pertenencia, desplazado desde la afiliación jurídico-formal a la nación hacia la residencia, el arraigo o la vecindad en el territorio.

Ahora bien, existe todavía un último espacio de diferenciación, una frontera aún no superada, o superada sólo de manera parcial y limitada, que marca la divisoria fundamental entre nacionales y extranjeros en el acceso a (y el ejercicio de) la ciudadanía. Se trata de la limitación de la participación política *plena* de los inmigrantes y su exclusión de los mecanismos de representación democrática. Al menos por lo que respecta a la participación a través del sufragio, el concepto *político* de ciudadanía, cuyo peso simbólico es indudable, permanece en la mayoría de los Estados dentro de las fronteras de la nacionalidad, muchas veces al abrigo de previsiones constitucionales. Volveremos sobre el significado y las implicaciones de esta limitación.

2.2.1 UNA CONCEPCIÓN AMPLIA DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN

En el marco normativo de la integración cívica, la expresión *derechos de participación* connota una realidad heterogénea que trasciende el marco estricto de la reproducción del sistema democrático a través del ejercicio periódico del sufragio.

De acuerdo a una clasificación convencionalmente aceptada en la teoría de los derechos fundamentales que, a pesar de no ser concluyente en los planos estructural y axiológico, refleja fielmente la evolución histórica de la recepción constitucional de los derechos humanos, suelen distinguirse varias *generaciones* de derechos (civiles y políticos, sociales y culturales), a las que recientemente se han agregado los llamados *derechos de solidaridad* (Bobbio 1991; Peces-Barba 1995). Los derechos *políticos* (con frecuencia conjugados indistintamente junto a los derechos civiles) son aquellos que corresponden al segundo segmento del despliegue histórico de la ciudadanía, según el esquema propuesto por Marshall. El estrecho vínculo de esta fase evolutiva con las luchas por la consecución del sufragio universal, así como la propia significación del voto en las democracias contemporáneas —el derecho de voto es, por así decir, un metaderecho procedimental o formal a través de cuyo ejercicio el ciudadano determina mediatamente el contenido material de los demás derechos, dentro de los límites marcados por el denominado *contenido esencial*— ha legitimado una comprensión restrictiva de los derechos políticos que los identifica de modo casi excluyente con la conformación de la voluntad general a través de la expresión de opciones plurales en el ejercicio periódico del voto. Tradicionalmente, se ha incluido también en esta acepción restrictiva de los derechos políticos a la participación en la Administración del Estado a través del acceso a cargos públicos.

Ahora bien, los derechos políticos pueden y deben entenderse en un sentido amplio o extensivo. Desde esta perspectiva, la categoría comprende también algunos derechos estructuralmente análogos a las libertades clásicas asociadas a la preservación de la esfera de acción personal respecto a intromisiones estatales que, sin embargo, tienen una clara impronta participativa, y también los derechos de representación y tutela específica de determinadas clases de sujetos cuya positivación constitucional se enmarca en el proceso de composición del conflicto de clases en la sociedad industrial. Cuando se habla de la participación social y política de los inmigrantes, resulta necesario el manejo de una noción amplia de derechos políticos que, con la denominación genérica *derechos de participación*, refleje todas las posibilidades de intervención en la vida pública con las que cuentan los inmigrantes a pesar de la restricción del derecho al sufragio, una limitación que, como han señalado Wihtol de Wenden y Hargreaves (1993), no ha impedido que los inmigrantes hayan empezado a asumir un rol político relevante y activo en las sociedades de acogida.

Los derechos de participación incluyen, así, todas aquellas manifestaciones de la llamada *libertad positiva* o democrática:

a) En primer término, los derechos comprendidos en la acepción restrictiva de los derechos políticos, es decir, el sufragio activo y pasivo y el acceso a cargos públicos.
b) En segundo lugar, aquellos derechos de naturaleza participativa reconocidos en los textos constitucionales cuya titularidad y ejercicio resulta modulada por la regulación legal de las situaciones del extranjero en el Estado receptor. Es el caso de los derechos de asociación, manifestación, reunión, petición, afiliación a partidos políticos, libre sindicación y huelga. También los derechos relativos a la libre expresión e información (en particular, las previsiones constitucionales relativas a la transmisión y recepción de una información veraz) y las medidas promocionales orientadas a facilitar el acceso de los inmigrantes a los medios de comunicación y la creación de plataformas propias de expresión podrían encuadrarse en la noción ampliada de los derechos de participación, atendidas la incuestionable relevancia de los medios en la percepción política de la inmigración (Ter Wal 2002; González-Enríquez 2004) y la necesidad de que los canales de comunicación masiva transmitan una imagen no distorsionada del fenómeno migratorio.
c) Por último, las facultades de intervención en órganos, foros, consejos consultivos y otros dispositivos de participación y consulta de tipo genérico o específico creados bajo la cobertura jurídica e institucional de las Administraciones estatales, regionales o locales, en los que se canalizan las demandas y recomendaciones de los inmigrantes sobre el diseño y la gestión de programas y políticas que les afectan.

Este listado no agota los instrumentos de participación de los inmigrantes en la vida pública, si bien la caracterización individualizada como *derechos* de

otros mecanismos de intervención social y política resulta tal vez problemática, bien porque constituyen iniciativas y acciones puntuales desarrolladas al amparo del ejercicio de alguno de los derechos constitucionales anteriormente citados,[3] bien porque se trata de mecanismos de lucha política articulados al margen de (e incluso contra) toda mediación jurídica e institucional.[4]

No todos los derechos están reconocidos a los inmigrantes en los países de la UE, y los que están reconocidos no lo están para todos los inmigrantes. Aun así, la incorporación a los canales de expresión política no está totalmente vetada para los no nacionales. Al margen de lo que podría denominarse el núcleo duro de los derechos de participación (sufragio y acceso a cargos públicos), normalmente reservado a los nacionales, existen diversas formas de participación y también diversos ámbitos y esferas en los que la intervención política de los inmigrantes (y, con ella, la integración cívica) en la sociedad receptora puede hacerse efectiva.

2.2.2 LOS ESPACIOS DE LA PARTICIPACIÓN: HACIA UNA CIUDADANÍA MULTILATERAL

A resultas de la incipiente desagregación y transterritorialización de la ciudadanía, las identidades políticas no tienen por qué concebirse exclusivamente en términos estadocéntricos. Junto con otros factores, los movimientos migratorios han minado poco a poco la identificación de las fronteras de la comunidad cívica con las fronteras del territorio estatal (Benhabib 2005). Las fronteras continúan siendo la expresión última de la *suprema potestas* definitoria de la soberanía del Estado en sentido moderno-clásico (Ferrajoli 1999b) y constituyen, en tal sentido, un desafío político y normativo para la extensión de los derechos en un sentido auténticamente universal (Lucas 1994). Sin embargo, la ciudadanía desagregada permite a los sujetos desarrollar y sostener lealtades superpuestas y múltiples por encima de las fronteras, generando prácticas políticas transnacionales que trascienden los límites de los Estados-nación y que cuestionan las presunciones de cerramiento exterior y de homogeneidad interna de la comunidad política (Bauböck 2004a). La afiliación de los sujetos a Estados separados geográficamente y la constitución de redes de acción política por parte de las comunidades transnacionales dispersas convierten al inmigrante en un actor (no sólo económico) con capacidad de influencia política en sedes de soberanía diferenciadas, circunstancia que contribuye a estrechar los vínculos entre los países de origen y de acogida. Por otra parte, la pertenencia múltiple de los individuos a diferentes comunidades políticas favorece la generación de instancias y procesos de argumentación y deliberación complejos y diversos situados a distintos niveles territoriales.

La idea de una ciudadanía multilateral no hace referencia únicamente a la necesidad de rebasar el marco del Estado-nación y ampliar el ámbito de la democracia en términos universalistas o cosmopolitas, una propuesta ampliamente tematizada en los últimos años por la politología y la filosofía política y moral (Held 1995; Habermas 2000), tomando como referencia principal la construcción de la ciudadanía europea. El concepto de ciudadanía multilateral pretende reflejar la progresiva desidentificación entre comunidad política y Estado-nación, entre democracia y homogeneidad, pero también dar razón de la diversificación del *locus* democrático, la multilateralización de la participación política y el surgimiento de comunidades cívicas solapadas y regímenes de derechos en los niveles supra y subnacional. Atendiendo a la importancia primordial del ámbito regional y, sobre todo, local en el proceso de integración social y política de los inmigrantes, el acceso a la ciudadanía puede entonces entenderse como un proceso gradual que comienza

[3] Entre otros ejemplos, cabe señalar las acciones de los colectivos de inmigrantes junto con organizaciones locales activas en el ámbito de la inmigración, dirigidas a sensibilizar a la opinión pública sobre la necesidad del reconocimiento del derecho de voto en las elecciones municipales (campañas de concienciación, encuestas, *cesión* simbólica del voto a los no comunitarios, etc.).

[4] Las movilizaciones, encierros y otras formas de presión política articuladas en contextos de reformas legales restrictivas, procesos de regularización poco transparentes o discriminatorios o expulsiones inminentes del territorio (el caso, por ejemplo, de los encierros de los *sans papiers* en Francia en 1997 o las movilizaciones de principios de 2001 en España, tras la aprobación de la LO 8/2000, que modificaba la LO 4/2000 apenas transcurridos unos meses desde su aprobación) deben considerarse mecanismos de participación política por dos motivos. Primero, porque muchas veces son el único modo de expresión para reivindicar públicamente pretensiones moralmente justificadas. Segundo, porque su instrumentación al margen de los canales convencionales no excluye la eventual reconducción del conflicto hacia cauces políticos institucionalizados.

desde abajo, es decir, en la condición de vecindad (Lucas 2004b). La *ciudadanía local* es el punto de partida del camino hacia la integración cívica.

Las corporaciones y gobiernos locales carecen de algunas competencias determinantes en materia de inmigración. Es el caso, por ejemplo, de las atribuciones estatales ligadas al acceso al territorio y al control de los flujos migratorios. Con frecuencia, no disponen tampoco de una capacidad normativa equiparable a la que tienen las administraciones regionales para diseñar mecanismos y programas de integración de los inmigrantes. Podría por ello pensarse que las cuestiones de la ciudadanía quedan fuera del alcance de los municipios. La experiencia demuestra que ésta es una idea errónea.

Aunque uno de los propósitos de la construcción de la nación moderna ha sido desmontar la primacía histórica de la ciudad urbana y sustituirla por la ciudadanía nacional, las ciudades siguen siendo un lugar estratégico para el desarrollo de la ciudadanía. El entorno urbano (el lugar donde los inmigrantes se establecen mayoritariamente) es el espacio inmediato de inserción en el país de acogida, el primer lugar en el que el inmigrante se percibe como sujeto perteneciente a una comunidad cívica diversa a la de su lugar de origen, el ámbito en el que resulta más previsible la identificación con las instituciones y la esfera donde los incentivos para involucrarse en los asuntos de interés común son mayores. Adicionalmente, la mayor accesibilidad y proximidad de las instituciones de gobierno locales favorece el planteamiento de demandas relativas a las necesidades e intereses de los inmigrantes y el acceso a las áreas y procesos públicos de adopción de decisiones. Los contextos urbanos tienen, en suma, una gran repercusión en el modo en que los inmigrantes desarrollan formas de participación política o modos de ciudadanía (Holsten y Appadurai 1996; Vertovec 2001).

La conciencia de que la participación de los inmigrantes en la vida municipal es un elemento clave para la integración ha tenido reflejo en la legislación interna de los Estados (todos aquellos países europeos, miembros o no de la UE, que han reconocido el derecho al sufragio activo y pasivo a los extranjeros residentes no naturalizados lo han hecho en los comicios locales, en algún caso también en las elecciones regionales), pero también en determinados instrumentos de Derecho internacional, por ejemplo, el Convenio Europeo sobre la Participación de los Extranjeros en la Vida Pública Local, firmado en el marco del Consejo de Europa (Estrasburgo, 5 de febrero de 1992), en los debates de las instituciones de la UE sobre las estrategias para la integración de los nacionales de terceros países y el contenido de la *ciudadanía cívica*, y en las recomendaciones periódicas de entidades como la Conferencia Permanente de Autoridades Locales y Regionales de Europa (CLRAE 1992).

En las últimas décadas, las ciudades han dado lugar a una gran variedad de desarrollos políticos y formas emergentes de ciudadanía concretadas en la multiplicación de mecanismos de participación y deliberación pública no estrictamente electorales: foros temáticos, asambleas, audiencias, jurados ciudadanos, consejos consultivos, encuestas deliberativas, presupuestos participativos, referéndum, círculos de estudio, gestión asociativa de servicios municipales y de centros cívicos y otros. Estos dispositivos son heterogéneos y pueden clasificarse de acuerdo con criterios como la base de la participación (asociativa, personal o mixta), la lógica de la participación (sectorial o temática en el caso de la participación asociativa; territorial o intensiva en el caso de la participación personal) y el tipo de proceso participativo (diagnóstico-formación de agendas; diseño de políticas-toma de decisiones y gestión de equipamientos y servicios). Con sus potencialidades y también con sus limitaciones, las nuevas formas de participación ciudadana han hecho del ámbito urbano una suerte de laboratorio de la democracia en el que se abren espacios para compensar las insuficiencias de la lógica de funcionamiento de los sistemas de representación tradicionales (Font y Gomà 2001).

Muchas de las experiencias de este tipo (regionales pero, sobre todo, locales y también inframunicipales, es decir, en ámbitos como los barrios o distritos) puestas en marcha en distintos países europeos y en España, tienen como objetivo canalizar la participación política de los inmigrantes. Los organismos orientados a facilitar y promover la intervención cívica de los inmigrantes en la vida local son también heterogéneos, si bien el referente son las estructuras *ad hoc* de tipo consultivo (habitualmente designadas como consejos consultivos) o las comisiones mixtas, y tienen una trayectoria más prolongada en paí-

ses como Alemania, Bélgica, Suecia, Países Bajos, Austria, Luxemburgo o Italia que en nuestro medio. Con independencia de sus limitaciones políticas (ligadas, principalmente, a su carácter no vinculante) y de los problemas organizativos, de funcionamiento y de representación que presentan, este tipo de instrumentos dotan a las instituciones de gobierno local de un plus de legitimidad, visibilizan a los inmigrantes en la esfera de los asuntos de interés comunitario, contribuyen a que los autóctonos perciban la inmigración como un tema propio, y facilitan la identificación de los inmigrantes con la comunidad cívica local, regional o barrial, colocándolos en la línea de partida del acceso a la ciudadanía.

2.2.3 EL INMIGRANTE COMO SUJETO POLÍTICO INDIVIDUAL Y GRUPAL

El Estado-nación moderno estableció de modo uniforme una legislación general, una Administración Central y un poder único, sobre una sociedad de ciudadanos iguales. La identidad nacional construida a partir de la presunción de homogeneidad cultural de toda la población operó, por vías diversas, como un catalizador del monismo estatal en el plano político y cultural. La idea de nación dio, así, verdadero sentido al Estado. La unidad de representación, de acuerdo con la cual los elegidos electoralmente representan a toda la nación, se funda precisamente en la superioridad de la idea de nación (el *pueblo)* frente a los cuerpos intermedios (los grupos organizados), considerados como un elemento de distorsión de la voluntad general que ponía en riesgo la garantía de la igualdad política del ciudadano individual. De otra parte, la tradicional exclusión de los no nacionales del ámbito político encontró su justificación en el argumento de que sólo los individuos que son parte constitutiva de la nación pueden tomar parte en las decisiones fundamentales del Estado (Massó Garrote 1997).

La unidad cultural *en* y *del* territorio estatal, la abstracta equivalencia de los ciudadanos como sujetos políticos individuales y la hostilidad hacia las formas de representación política de base metaindividual son algunos de los rasgos y presunciones de la concepción política liberal nacida de las revoluciones del XVIII que, a pesar de su pervivencia (la mayoría de los sistemas constitucionales mantienen la concepción liberal originaria de la representación), han sido objeto de revisión a lo largo de los últimos doscientos años, especialmente en la segunda mitad del siglo XX. Los procesos sociales, políticos y culturales que han obligado a *repensar la tradición liberal* (Kymlicka 1996; Villoro 1998) son muy diversos, como se ha visto al abordar la cuestión de la actualidad de los debates sobre la ciudadanía. La inclusión política de la diferencia en los sistemas institucionales ofrece, en este sentido, un panorama en el que convergen realidades muy heterogéneas cuyo análisis pormenorizado excede las intenciones de este estudio. Más modestamente, se trata de analizar aquí el encaje del fenómeno migratorio en este desplazamiento, marcado por la alteración del paradigma político liberal y por el reconocimiento de derechos colectivos de representación y de mecanismos jurídicos de tutela diferenciada de determinados bienes en función del grupo, en particular, de los llamados derechos culturales.

Con relación al *estatuto jurídico* de los inmigrantes como colectivo, cabe señalar, preliminarmente, que los inmigrantes llegados a los Estados europeos forman colectivos diferenciados perfectamente encuadrables en el concepto de grupo o minoría, entendidos ambos como unidades de afiliación o referencia con ciertas características que los singularizan con respecto a la mayoría. Sin embargo, las comunidades de inmigrantes no pueden reclamar el estatuto *jurídico* (la personalidad jurídica) de minoría en el sentido restringido que han dado a esta noción los instrumentos de Derecho internacional y las declaraciones políticas de entidades supranacionales, bajo cuya cobertura han sido reconocidos derechos colectivos de representación política y de protección de la identidad propia a minorías nacionales, étnicas, religiosas o lingüísticas en el ámbito de los Estados.[5] Si bien los colectivos de inmigran-

[5] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (AG Naciones Unidas, Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966), art. 27; Principio VII del Acta Final de Helsinki (1975, Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa); Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias, Consejo de Europa, 1992; Convenio-marco para la protección de las minorías nacionales, Comité de Ministros del Consejo de Europa, 1994; Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas (AG Naciones Unidas, Resolución 47/135, de 18 de diciembre de 1992); Directiva 501 (1995) sobre protección de los derechos de las minorías, Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

tes pueden cumplir con los elementos objetivo (los rasgos étnicos, religiosos, lingüísticos que diferencian al grupo del resto de la población) y subjetivo (la conciencia grupal y la voluntad de preservar sus tradiciones y su diferencia cultural) que los mencionados instrumentos legislativos y políticos exigen para considerar a las minorías como tales, la aplicación de los mismos se extiende únicamente a las comunidades étnicas, nacionales, religiosas o lingüísticas asentadas en el territorio del Estado y afiliadas al mismo formalmente a través del vínculo de la nacionalidad. Más problemática resulta aún la equiparación de los colectivos inmigrantes con los pueblos indígenas, la tutela de cuya especificidad cultural ha sido objeto de amplios desarrollos constitucionales en las últimas décadas.

Esta limitación no comporta, a priori, ni la imposibilidad de que los inmigrantes planteen reivindicaciones sobre bienes colectivos (ya que los grupos y colectivos de sujetos que se benefician de medidas diferenciadas en función del grupo no son únicamente las minorías nacionales en sentido estricto), ni la imposibilidad de concebir a los grupos de inmigrantes (sobre todo a las comunidades inmigrantes sólidamente arraigadas en un territorio) como una realidad análoga a las minorías jurídico-políticas (Lucas 1993), dado que la frontera conceptual entre minoría nacional y comunidad étnica inmigrada tiende a difuminarse precisamente por el arraigo de los grupos inmigrantes en los Estados de establecimiento. Lo relevante es, entonces, identificar el tipo de reivindicaciones y demandas que formulan las comunidades de inmigrantes y analizar en qué medida se asemejan a las de las minorías nacionales y a las de otros grupos sociales.

En el marco del amplio debate en torno al concepto (o la propia existencia), el fundamento y las diversas tipologías de los derechos colectivos,[6] y ciñéndonos al tema de la participación de los inmigrantes en la vida política, puede ser útil establecer una diferenciación entre:

a) Los derechos relativos a pretensiones sustantivas de reconocimiento, ligadas a la protección de la identidad cultural, y
b) Los derechos especiales o diferenciados de representación política a través de los cuales se asegura voz y presencia pública a los reclamos (no sólo vinculados a la preservación o promoción de la identidad cultural) de colectivos discriminados o tradicionalmente subrepresentados en la sociedad (minorías nacionales, pero también mujeres o grupos raciales).

Son derechos del primer tipo *(a)* los denominados *derechos culturales*, es decir, aquellos que no protegen o promueven el acceso a la cultura de los individuos, sino la identidad cultural propia de un colectivo o de una minoría (Lucas 2003b). Por ejemplo, las exenciones de leyes que penalizan determinadas prácticas culturales, las *external rules* que restringen la libertad de los no miembros para proteger la cultura de los miembros de la comunidad, y similares. Son derechos del segundo tipo *(b)* aquellos derechos especiales que se derivan de la flexibilización del sistema originario de representación unitaria e individual a través de mecanismos como la asignación directa de escaños a las minorías, el establecimiento de cuotas de representación para determinados colectivos subrepresentados en la esfera pública, la redistribución de las circunscripciones electorales teniendo en cuenta la existencia de grupos diferenciados y similares. En ambos casos, la unidad de atribución es una colectividad. A menudo, aunque no siempre, ambos tipos de derechos están vinculados instrumentalmente, ya que la representación diferenciada con arreglo a criterios grupales se concibe como una garantía de la preservación de la identidad cultural del grupo. De hecho, la participación en los asuntos de Estado que afecten a la minoría es uno de los derechos colectivos recogidos en los instrumentos legales y políticos citados.

Dicho esto, cabe plantear de qué modo las demandas de protección de la propia identidad cultural de comunidades inmigrantes resultan equiparables a las pretensiones de las minorías nacionales *(a)*, y en qué medida las comunidades de inmigrantes pueden ser definidas como actores políticos colectivos cuya intervención en la esfera política adopta una lógica grupal *(b):*

[6] Sobre la existencia y el concepto de los derechos colectivos, véase García Añón (2001, 2002); para el análisis de diversas clasificaciones de los derechos colectivos, Kymlicka (1996), Levy (1997) y Young (1990); sobre la cuestión de la justificación normativa de los derechos colectivos, veánse, entre otros, Lucas (1995) y García Inda (2001).

a) Con relación a las demandas de protección de la identidad cultural, se ha señalado que las minorías inmigrantes no pretenden convertir sus lenguas maternas en la lengua oficial de las sociedades de acogida, no plantean reclamaciones territoriales, ni exigen formas de autonomía política (Bauböck 2003). Lo que con frecuencia plantean es el respeto y la preservación de determinados rasgos de su identidad cultural que, usando expresiones que corresponden a dos autores de reputación liberal, forman parte de los *contextos de elección* (Kymlicka 1996) o los *léxicos compartidos* (Dworkin 1989) de su comunidad. Lo que plantean, por tanto, es la protección de determinados bienes que para los miembros del grupo tienen un valor primario.
Si bien no todas las pretensiones de tutela de rasgos culturales específicos merecen la protección de las instituciones políticas y jurídicas de las sociedades de acogida, lo que interesa subrayar ahora es que estos reclamos son, en muchos sentidos, análogos a los que plantean las minorías étnicas, nacionales, religiosas o lingüísticas. Lo son no tanto por su contenido específico (lengua, territorio, autogobierno, etc.) cuanto por su objeto genérico (las prácticas culturales) y por la dimensión colectiva o grupal de los bienes cuya protección se demanda. En los sistemas jurídicos occidentales existen ya variados ejemplos de protección por vía legislativa o interpretativa de expectativas de tutela de bienes identificables con los *derechos culturales*, relativos a los horarios laborales, los días festivos, la indumentaria, los modos de satisfacción de prestaciones educativas y sanitarias, incluso el régimen de pensiones de viudedad. Inevitablemente, algunos de estos supuestos generan polémicas y debates en torno a los límites del pluralismo y la redefinición de los consensos públicos en materia de reconocimiento de la diferencia.[7] Determinadas aproximaciones teóricas que ven en la conciencia de la diferencia de los colectivos inmigrantes un factor ontológicamente disruptivo de la convivencia y una fuente de fragmentación cultural y de quiebra de la cohesión social[8] no contribuyen precisamente a que el diálogo en torno a la diferencia cultural se desarrolle con un mínimo de rigor y, sobre todo, de realismo. La acomodación de los inmigrantes en el plano cultural es, en realidad, un proceso complejo, lento y dificultoso que requiere el ajuste de las sociedades de acogida y de sus instituciones a la realidad de la inmigración (y a la inversa), así como la construcción de equilibrios, a veces precarios, entre la equiparación en derechos y el respeto a la diferencia, de ahí que la protección de bienes culturales y la traducción jurídica de las demandas de reconocimiento se resuelva con frecuencia a través de la discusión caso por caso y no mediante la aplicación de modelos generales. No parece lícito, en todo caso, excluir a priori del debate público unas demandas que, con las salvedades apuntadas, son asimilables a las de las minorías en sentido jurídico.

b) Por lo que respecta a los mecanismos de representación, las comunidades inmigrantes no suelen estar constituidas como minoría política en las instituciones del subsistema de representación (no ya sólo porque, en general, los inmigrantes no tienen reconocido el derecho al sufragio, sino porque en la mayoría de los Estados no pueden fundar partidos políticos). Estas limitaciones —y también el esperable rechazo de la población autóctona— condicionan, en gran medida, la posibilidad de plantear la aplicación de mecanismos como la atribución de escaños, las cuotas de representación, la redefinición de circunscripciones y otros dispositivos de representación especial (o de reorganización del sistema electoral) en relación con las comunidades inmigrantes, especialmente si éstas son de reciente establecimiento en el territorio receptor. Ahora bien, esto es independiente del hecho de que la actuación de los inmigrantes en el ámbito de la participación cívica se estructura con arreglo a parámetros grupales. A pesar de que las organizaciones de inmigrantes se articulan en torno a diferentes ejes de identificación (ideología, género, tipo de actividad), con frecuencia es la adscripción nacional o cultural el marcador que aglutina a los extranjeros en torno a una organización. Es, pues, la afiliación a una varia-

[7] En ocasiones, las controversias públicas en torno a la diferencia alógena cumplen la función de solapar problemas sociales que sólo tangencialmente tienen que ver con la diversidad cultural. Para un análisis en esta dirección del caso de la Ley aprobada en Francia sobre el uso de signos de pertenencia religiosa en el ámbito educativo, véase García Pascual (2005).

[8] Véase, por ejemplo, la difundidas tesis de Sartori (2001).

ble de carácter colectivo diversa (a la que normalmente se aglutina a las organizaciones políticas, sociales o de interés de las sociedades de acogida) lo que confiere a las comunidades de inmigrantes una idiosincrasia propia como actores políticos, que no es desconocida por los distintos mecanismos articulados para promover su integración cívica. En los consejos de consulta belgas, en los consejos locales alemanes, en los consejos para extranjeros holandeses, en los comités o consejos de inmigración suecos o en las unidades de relaciones raciales británicas, la participación de las comunidades inmigrantes se organiza normalmente mediante la reserva de espacios de representación (asientos, vocalías) de acuerdo con aquellos criterios. Por otra parte, las organizaciones políticas y de interés nacional (partidos políticos, sindicatos) pueden articular autónomamente mecanismos internos de promoción para facilitar el acceso de los inmigrantes a los órganos de sus estructuras organizativas, a los cometidos de carácter representativo de las organizaciones y a la representación propiamente política (en los casos en que tengan acceso al sufragio), a través de técnicas similares a los que se usan en relación con otros grupos sociales como el tratamiento preferente o las cuotas.

Una cuestión distinta, situada en el ámbito de la filosofía política y, más específicamente, en el debate entre los distintos modelos o concepciones de la ciudadanía que atribuyen a los derechos de participación y a la praxis política un valor constitutivo o definitorio de la condición ciudadana (cabría citar, en un extremo, las diversas variantes del republicanismo y, en el otro, las distintas versiones de la denominada *ciudadanía diferenciada*) es el modo en que *debería* organizarse la representación política estable a fin de lograr una mejor integración social y política de los grupos sociales. El conjunto de problemas asociados a este debate (si y por qué es o no posible el consenso sobre la base de la deliberación individual, si y por qué la igualdad formal es suficiente para garantizar la presencia pública de grupos subordinados, si y por qué se puede predicar la neutralidad de las estructuras políticas estatales, si y por qué es necesaria la representación especial en función de grupo, si y por qué la diferencia cultural es un elemento suficiente para edificar un modelo de ciudadanía diferenciada, si y por qué son suficientes los derechos de representación del grupo, al margen de las políticas de integración de carácter social, si y por qué las medidas de representación política diferenciada deben ser temporales o permanentes, etc.),[9] no están explícitamente focalizados en las comunidades inmigrantes, sino en la noción mucho más amplia y heterogénea de *grupos sociales*, lo que no impide extrapolar muchos de los argumentos y propuestas de este debate a la cuestión de la integración cívica de los primeros.

2.2.4 EL DERECHO DE SUFRAGIO, ÚLTIMA FRONTERA DE LA CIUDADANÍA POLÍTICA

La participación política a través del ejercicio del derecho de sufragio —se dijo al comienzo de este capítulo— continúa determinando el sentido político del concepto de ciudadanía. El confinamiento en los lindes de la nacionalidad del poder *vinculante* de decisión política genera situaciones que, seguramente, no pudieron ser previstas en el contexto histórico de extensión del sufragio universal a todos los nacionales de los Estados europeos, pero que actualmente revelan algunas de las paradojas asociadas al fenómeno migratorio. Un español que reside fuera de España por veinte años puede votar en todos los procesos electorales internos (es decir, en las elecciones generales, autonómicas, locales) y externos (es decir, en las elecciones europeas) por mandato constitucional. Por su parte, un extranjero no nacionalizado que reside de manera estable en nuestro territorio durante el mismo período no puede participar en ninguna de las elecciones citadas. Sólo podrá hacerlo en los comicios locales de su lugar de residencia si existe un tratado firmado entre España y el país de origen del extranjero, en el que se reconozca a los españoles el derecho a participar en las elecciones municipales de aquel país. Tampoco la fórmula actual de la ciudadanía europea mejora las cosas en este punto. Un nacional de un Estado miembro de la Unión Europea recién llegado a España puede votar en las elecciones del municipio donde reside sin que se le exija más requisito (por ejemplo, conocer el idioma o estar integrado social y laboralmente) que ser

[9] Para un análisis detallado de todas estas cuestiones, se puede consultar Añón (2001).

ciudadano europeo. Sin embargo, un extranjero no comunitario y no nacionalizado, que reside de manera legal, estable y permanente en ese mismo municipio durante diez años (por ejemplo), que conoce el idioma, que está integrado en el entorno urbano y que trabaja, cotiza y tributa con sujeción a nuestro ordenamiento jurídico, no puede ser elector ni elegible en ese mismo municipio, excepción hecha del caso en que existe tratado que reconozca la reciprocidad.

Frente a este tipo de exclusiones, la equiparación en derechos políticos de los extranjeros y los nacionales puede seguir dos vías:

1. La reforma de las leyes que regulan el acceso a la nacionalidad (la nacionalización equivale a la adquisición del derecho a votar y ser elegido en todos los comicios).
2. La reformulación de la política del derecho de extranjería y la consiguiente ampliación *ex lege* de los derechos políticos a los residentes no nacionales.

La nacionalización es, sin duda, una vía para modificar la condición de infrasujeto político del extranjero que puede convertir a los inmigrantes residentes en ciudadanos de pleno derecho, dotándoles de la capacidad de constituirse como actores políticos visibles en el espacio público de los países de establecimiento. La naturalización es, por tanto, una estrategia que facilita, en gran medida, el proceso de integración cívica. Ahora bien, la mejora de las posibilidades de acceso a la nacionalidad del país de acogida no puede ser el único camino para lograr la equiparación en derechos políticos de los inmigrantes con el resto de la población. Primero, porque las modificaciones de calado en la legislación sobre la nacionalidad no son fáciles de llevar a cabo en unas sociedades todavía apegadas a los significados jurídico-políticos y simbólico-identitarios del Estado-nación. Segundo, porque muchos inmigrantes, aun siendo residentes de larga duración, pueden no estar interesados en la adquisición de la nacionalidad porque su país no reconoce la doble nacionalidad o por otras razones (Pajares 2005). Tradicionalmente, las legislaciones domésticas y el derecho internacional han evitado el disfrute de la nacionalidad múltiple, aunque en la práctica los regímenes de atribución han dotado a muchas personas de una doble ciudadanía. En los últimos años se observa, incluso, un incremento del reconocimiento de la doble nacionalidad, pero no se puede descartar que se produzca una involución de esta tendencia (López Sala 2005).

La segunda posibilidad (la reforma legal y/o constitucional y el reconocimiento del derecho al sufragio activo y pasivo a los extranjeros residentes bajo determinadas condiciones) parece más coherente con la idea de que la pertenencia múltiple de los sujetos a diferentes comunidades cívicas no está basada únicamente en la afiliación jurídico formal a uno o más espacios de soberanía, sino en el mantenimiento de lazos económicos y políticos con la sociedad de origen y el arraigo activo en la sociedad de acogida. Lo que se plantea en esta alternativa es, por tanto, que la equiparación en derechos políticos pueda producirse también sobre la base de la residencia, sin que sea necesaria la adquisición de la nacionalidad (Solanes 2001a; Lucas 2004b).

La nacionalidad, de hecho, ha dejado ya de ser un criterio de atribución exclusivo y excluyente del derecho de sufragio activo y pasivo. Como habrá ocasión de analizar, existen diversas fórmulas mediante las cuales los extranjeros pueden participar políticamente en Estados distintos a los de su nacionalidad originaria, de acuerdo con criterios como la afinidad política e histórica, la proximidad geográfica y la buena vecindad o los lazos poscoloniales. Junto a estas fórmulas, que apelan aunque sólo sea tangencialmente a criterios de inclusión todavía anclados en una precomprensión nacional de la política, diversos países europeos y no europeos han reconocido el derecho al sufragio activo y pasivo de los extranjeros, generalmente en el ámbito local, sin otro condicionante que la residencia en el territorio durante un período que varía en cada Estado.

El reconocimiento del derecho al sufragio a los extranjeros sobre la base de la residencia o la vecindad marca ya un tímido punto de inflexión en la tradición política moderna, es decir, en el modelo en el que lo político es hegemonizado por la esfera de la representación territorial de los nacionales dentro de las fronteras físicas del Estado. Precisamente por ello, la exclusión de la titularidad del derecho de sufragio a los extranjeros residentes es cada vez más difícil de justificar en el plano ético-político (Ferrajoli 2001a). En el contexto migrato-

rio actual, el vínculo entre ciudadanía y nacionalidad y, con él, los criterios de pertenencia y acceso a la membresía plena, deberían ser reformulados en este punto concreto, que pone en entredicho el valor de los procesos institucionales de las democracias multipartidistas, la propia legitimidad de los sistemas democráticos y la representatividad real de las instituciones de gobierno surgidas de las urnas (Balibar 1992).

Más allá de las exclusiones que han jalonado la historia de la democracia liberal en los dos últimos siglos, de los déficit de representatividad que aún hoy exhiben los sistemas electorales con respecto a determinados grupos sociales (Gargarella 1995) y de las actuales deformaciones partitocráticas, elitistas y aun telecráticas de las democracias occidentales, el ejercicio del derecho de voto sigue teniendo un peso simbólico fundamental a la hora de definir la democracia moderna (Manin 1998). Este valor definitorio se hace más patente cuando una clase específica de sujetos que son destinatarios de las normas jurídicas de una organización política está excluida *explícitamente* de la formación de la voluntad colectiva (y, por tanto, de la producción mediata de esas normas jurídicas). Ocurre, entonces, que las instituciones surgidas de los procedimientos reglados para determinar el gobierno representativo no son realmente representativas (Layton-Henry 1990). La exclusión y marginación política de los extranjeros desmiente la explicación de la evolución de los derechos humanos como un proceso de ampliación progresiva de los sujetos titulares (Añón 2004) y pone en crisis algunos de los valores primarios de la tradición democrática liberal —entre ellos, la igualdad formal— reactualizando la contradicción, todavía hoy no resuelta, entre el universalismo de estos principios y la lógica estadocéntrica y la concepción uniforme del *demos* sobre las que en los últimos dos siglos se ha construido esa misma tradición (Hammar 1990). Por otra parte, la presencia de trabajadores extranjeros sin derecho al sufragio, en muchos países hace retroceder la democracia a los regímenes liberales del siglo XVIII, cuando parte de la clase trabajadora no tenía derecho a votar, y contribuye a preservar una dicotomía entre sociedad civil y sociedad política que se hace más anómala por el hecho de que los nacionales que viven en el extranjero conserven su nacionalidad y su derecho a votar (Zincone 2004).

El derecho de sufragio entendido como libertad positiva puede considerarse el paradigma de los derechos en general. Ello es así no sólo porque es un elemento constitutivo de la autodeterminación política, sino también porque evidencia que la inclusión en una comunidad de individuos iguales en derechos tiene relación con la habilitación a los sujetos para realizar contribuciones autónomas y adoptar sus propias posiciones (Habermas 1999). El acceso a la participación política plena de los extranjeros resulta coherente con las exigencias del propio principio democrático, en constante evolución desde el surgimiento del sufragio nacional masculino hasta la progresiva superación de los círculos de exclusión que mantenían en minoría de edad política a los trabajadores, las mujeres y las minorías dentro de los Estados-nación, una evolución que ha llegado a superar la barrera de la soberanía estatal en el ámbito regional de la Unión Europea. Es incoherente con la democracia y con la representatividad presupuesta a las instituciones que surgen de sus procedimientos, que personas sujetas a un mismo ordenamiento jurídico carezcan del derecho a participar, aunque sea indirectamente, en su producción, y lo es también el hecho de que la población inmigrada no pueda ejercer su derecho al voto y, sin embargo, pueda llegar a desempeñar un papel relevante en la distribución y adjudicación de escaños por circunscripciones.[10]

Pero la falta de representatividad de las instituciones surgidas de procesos democráticos en los que una parte de la población residente en un territorio está excluida a priori de la elección erosiona, ante todo, la legitimidad del sistema jurídico-político, entendida como aquella cualidad atribuida a un orden jurídico que supone su reconocimiento como sistema de dominación y su capacidad para dictar mandatos que deben ser obedecidos (Lucas 1988). La evolución del derecho moderno y de los sistemas constitucionales de *Civil Law* —primero, con la universalización del sufragio, más tarde, con la

[10] En las elecciones generales de 2004 celebradas en España, quedó modificada la distribución de escaños por provincias a consecuencia de los cambios en los datos del padrón (registro que incluye a todos los extranjeros empadronados, sea o no regular su situación administrativa).

progresiva asunción de funciones redistributivas, prestacionales, promocionales y asistenciales por parte del Estado y con la supraordenación jerárquica efectiva en el sistema de fuentes de los derechos fundamentales y el establecimiento de mecanismos de garantía como la rigidez o el control de constitucionalidad— ha impuesto una redescripción exigente de los presupuestos de la teoría tradicional de la legitimidad *legal-racional,* tanto desde un punto de vista interno al sistema jurídico, como desde un punto de vista externo, modificando los criterios (relativos al consentimiento de los destinatarios del derecho y, especialmente, al contenido material de las normas) a partir de los que debe ser evaluada la legitimidad del poder y justificada la obediencia al sistema jurídico (Ferrajoli 2002-2003). Desde estos parámetros de valoración, la privación del derecho de participación política a determinados sujetos que residen en un territorio y están sometidos al derecho sobre la base de su diferencia (no ser nacionales), sitúa al ordenamiento jurídico bajo la tacha de ilegitimidad simplemente porque, en ausencia de consentimiento, es decir, faltando la participación (o la mera posibilidad de participar) en la formación de las reglas que determinan su existencia en esa sociedad, se debilita la posibilidad de aducir razones generales frente a esos sujetos para demandarles la observancia de las reglas del sistema (Asís Roig 2005).

Con frecuencia, la justificación o la defensa del reconocimiento pleno de los derechos de participación a los inmigrantes estables en la comunidad política se apoya en argumentos de principio que apelan a la contribución económica del extranjero a la sociedad de establecimiento. En la medida en que contribuye con su trabajo y sus cotizaciones sociales y con el pago de sus impuestos al desarrollo del país de destino, se afirma, el inmigrante debe ser considerado un miembro pleno de la comunidad y tener el mismo poder de deliberación y decisión política que los nacionales.

A pesar de la recurrencia con que es utilizado, el argumento de la contribución no es concluyente a la hora de justificar el reconocimiento de derechos fundamentales, en general, y del derecho de sufragio, en particular. En primer lugar, porque los nacionales pobres, desempleados e inactivos no pagan impuestos (al menos, no suelen pagar impuestos directos) y pueden no trabajar ni cotizar al sistema de Seguridad Social y, sin embargo, tienen reconocido el derecho de sufragio (Bauböck 2000). Y en segundo, porque la crisis del modelo de desarrollo económico instaurado en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial y la consiguiente erosión del esquema keynesiano-fordista de reproducción laboral han provocado una generalizada desestabilización de los estatutos laborales a la que los trabajadores inmigrantes no son ajenos. Teniendo en cuenta los segmentos laborales en los que se ocupan los inmigrantes y la vulnerabilidad existente en los mismos, resulta problemático hacer depender la valoración social de un colectivo también sometido a los avatares de la crisis del empleo, entre ellos, la intermitencia en la entrada y la salida del mercado laboral, únicamente de su condición productiva. En la mayoría de los Estados, de hecho, la adquisición de la residencia permanente —que es, en general, el estatus requerido para reconocer el derecho al sufragio en los países que han dado este paso— supone el relajo o el fin de la exigencia legal de disponer de un contrato laboral para acceder a (o mantener) la autorización o el permiso de residencia.

Los argumentos basados en la contribución, idóneos para que los ciudadanos de las democracias de Occidente cobren conciencia de la aportación de las personas inmigrantes al desarrollo de los países receptores, es decir, al bienestar interno, pueden, sin duda, contribuir a una mejor percepción del fenómeno migratorio por parte de la sociedad de acogida. De otra parte, y evocando el aforismo revolucionario *no taxation without representation*, resulta también difícil de justificar, aun en el limitado ámbito de los municipios y las regiones, la privación de los mínimos mecanismos de control democrático sobre la distribución del presupuesto a los no nacionales, que también pagan a la Hacienda pública. El reconocimiento del derecho de sufragio a los inmigrantes, sin embargo, no puede justificarse únicamente sobre la base de argumentos contributivistas, productivistas o economicistas. El fundamento del derecho a elegir y ser elegido es, primariamente, el igual valor asociado a cada uno de los miembros del *demos* con independencia de sus diferencias de raza, religión, sexo, opinión, y de cualquier otra circunstancia, entre ellas, trabajar o pagar impuestos elevados. Se trata, pues, de tomar en serio la incorporación del nacimiento y/o nacionalidad a los criterios de discriminación pro-

hibidos por la práctica totalidad de las constituciones contemporáneas. Si en la UE ha sido posible reconocer el derecho al voto local a los ciudadanos comunitarios en su lugar de residencia, es decir, si ya podemos hablar de la desvinculación del derecho de sufragio y la nacionalidad, resulta difícil de aceptar que este paso no se dé también respecto a los extranjeros no comunitarios, especialmente los residentes permanentes (Presno 2004a).

La incorporación de los inmigrantes a los diversos mecanismos de participación es una cuestión que por su relevancia, no sólo política, está destinada a ser discutida y justificada en el terreno de los principios. Sin embargo, en el debate resulta lícito aducir también argumentos de orden pragmático o prudencial y apelar tanto a las consecuencias positivas que pueden derivarse de la plena inclusión de los extranjeros en el *demos,* como al autointerés de la sociedad de acogida y de los propios colectivos de inmigrantes en la redefinición del vínculo de ciudadanía. Desde la perspectiva de la sociedad de acogida, la pervivencia de un estatus político discriminatorio para las personas que residen en el territorio sin ser nacionales es un obstáculo para avanzar de manera realista en el proceso de integración social. La inclusión política de los inmigrantes resulta conveniente —aun *rentable*— si se pretende evitar la fractura y división social que esta exclusión comporta y si se quieren prevenir los potenciales conflictos que a medio y largo plazo genera toda situación de segregación sociopolítica. Desde la óptica de los colectivos inmigrantes, la inclusión en el cuerpo electoral es conveniente simplemente porque su participación política impone necesariamente una reformulación de las prioridades de la agenda y una eventual modificación de la atención marginal o meramente estratégica de que son objeto por parte de los agentes políticos institucionalizados. Al menos *prima facie*, se presume la preferencia autointeresada de los inmigrantes en adquirir capacidad de agencia y poder de negociación y dejar de ser sujetos pasivos de unas políticas diseñadas con la mira puesta únicamente en los ciudadanos políticamente rentables, es decir, en aquellos que tienen la facultad de evaluar periódicamente la idoneidad del gobierno de turno y el poder de decidir su continuidad o su remoción.

El reconocimiento a los no nacionales del derecho a elegir y ser elegido exige, en fin, delimitar las reglas de la membresía y las condiciones de la participación. El transcurso de un determinado período de residencia continuada en el territorio de acogida es, en este sentido, el requisito genérico que suele imponerse a los extranjeros en los Estados que han reconocido el sufragio activo y pasivo o el sufragio sin elegibilidad a los no nacionales en los ámbitos regional y local o sólo en el ámbito local. Se asume, desde la perspectiva estatal, que la inclusión del extranjero en el cuerpo electoral requiere un mínimo compromiso con la comunidad política y un cierto grado de lealtad hacia las instituciones del país receptor que sólo pueden procurar el arraigo social y la permanencia estable en el territorio durante un período determinado. Ahora bien, estas exigencias deben tener también sus límites. En los últimos años, coincidiendo con las reformas de las legislaciones de extranjería en distintos países europeos, se están introduciendo medidas que tratan de contrastar o certificar la voluntad de integración mediante la exigencia no sólo de la residencia estable, sino también de una suerte de *disposición ciudadana* o *lealtad constitucional* que sería comprobable a través de tests de conocimientos (del idioma, de la Constitución y las leyes, de las instituciones y las costumbres básicas) y que parece apuntar incluso más allá del objetivo de lealtad política. Este tipo de medidas, que siguen la experiencia del Servicio de Inmigración de Estados Unidos, se han instrumentado tanto para el trámite de obtención de la residencia permanente y de la nacionalidad[11] como para el acceso al sufragio.[12] La exigencia del conocimiento del

[11] La Ley danesa de mayo de 2002, por ejemplo, amplía de tres a siete años el plazo para obtener la residencia permanente y exige pasar un examen de danés y otro de ciudadanía para otorgar la nacionalidad. En el año 2002 se aprobó en Austria la Ley que impone la obligatoriedad de aprender alemán a partir de enero de 2003 y, retroactivamente, a los residentes desde 1998, que llega a imponer como sanción la pérdida de la residencia en el caso de no aprender el idioma en cuatro años.

[12] La Ley de 2004, que en Bélgica reconoce el derecho de voto (sin elegibilidad) a los extranjeros, exige no sólo la residencia por cinco años y otros requisitos documentales, sino la firma de una declaración en la que el extranjero se comprometa a observar la Constitución y la Convención Europea de Derechos Humanos. En el capítulo 6 de esta obra se analiza la redefinición de las políticas de integración en distintos países europeos.

idioma parece un requisito razonable, si bien esta exigencia podría imponerse a través de medidas promocionales y no necesariamente mediante técnicas de sanción negativa. Sin embargo, no parece justificado que a los extranjeros se les impongan determinados deberes que no son exigidos ni siquiera a los nacionales. En realidad, no todos los nacionales de los Estados europeos superarían un test de conocimiento constitucional en los términos en que se está planteando en algunas legislaciones europeas. Nuestras propias constituciones *imponen no imponer* a nadie, sea nacional o extranjero, ninguna creencia, práctica, valor u opinión (Ferrajoli 2001b), salvo el acatamiento de la legalidad. No se entiende muy bien, entonces, que a los extranjeros se les exija la adhesión a instituciones, valores y costumbres y prácticas sociales de la sociedad de recepción (Lucas 2003c).[13] Hay, como veremos, algunos factores coyunturales que explican, aunque no justifican, esta tendencia a reetnicizar la ciudadanía mediante la cobertura del universalismo de los principios y derechos incorporados a nuestras cartas constitucionales. Pero estas tendencias revelan, también, la pervivencia de las dificultades que todavía hoy plantea la participación social y política de los inmigrantes en condiciones de igualdad.

2.2.5 LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS INMIGRANTES Y LAS APORÍAS DE LA DEMOCRACIA

En efecto, al margen de las limitaciones impuestas por las legislaciones estatales y por el modelo jurídico-político de gestión de la inmigración vigente en los Estados europeos —y también en la Unión Europea—, la plena inclusión de los extranjeros (o de determinada clase de extranjeros) en los distintos circuitos de la política y el ejercicio de la *praxis* ciudadana encuentran algunos límites no necesariamente vinculados a aquellas restricciones formales.

Un primer conjunto de problemas deriva del giro preventivo adoptado por las políticas de inmigración en el marco de la reciente coyuntura geopolítica, una inflexión que se solapa con las tradicionales resistencias vinculadas al arraigo de los principios, ideas y presunciones sobre los que se ha construido históricamente el Estado-nación. La integración cívica se enfrenta, en este punto, a la legitimación coyuntural del *statu quo* de exclusión política parcial o total de los extranjeros en unas sociedades crecientemente dominadas por el sentimiento de inseguridad, así como al bloqueo de las reformas institucionales tendentes a su plena incorporación al *demos*.

Un segundo conjunto de problemas con los que tropieza la presencia de los inmigrantes en la vida ciudadana se vincula a las dificultades concretas que se dan en el *ejercicio* de los derechos de participación. Se trata de obstáculos imputables a las condiciones que los países de acogida ofrecen a las comunidades inmigrantes para el desarrollo de las actividades políticas o asociativas, pero también a las dinámicas de la acción política y asociativa de los colectivos de extranjeros y a la relación de las organizaciones de inmigrantes con las estructuras de las instituciones, con las organizaciones de interés local y con las demás organizaciones de inmigrantes. La integración cívica se enfrenta, aquí, a los riesgos derivados de la potencial frustración de expectativas y del desincentivo a la organización de los colectivos de inmigrantes de cara a la participación en la vida pública, que puede responder a causas endógenas, pero también al hecho de que los dispositivos de interlocución o participación se basan en criterios de representatividad que pueden no reflejar los intereses plurales de los colectivos de inmigrantes.

Pero hay también un problema que no es una limitación específica de (o para) la intervención de las comunidades de inmigrantes en la vida política de las sociedades de acogida. Es más bien una limitación estructural que tiene su origen en la distancia existente entre el modelo normativo de democracia que parece reclamar la concepción de la integración cívica y las características y el funcionamiento de los sistemas democráticos realmente existentes. Esta distancia enfrenta a la integración cívica con sus condiciones de posibilidad. Una propuesta de integración o acomodación cívica, que no sólo

[13] Entre nosotros, esta tesis se materializó en el marco de la campaña electoral en Cataluña (elecciones autonómicas de noviembre de 2006) en una propuesta de programa de puntos presentada por CiU y que fue objeto de fuertes críticas.

aspira a la inclusión de los inmigrantes *en* las esferas participativas de la sociedad de acogida, sino también a la mejora del ejercicio de los derechos de participación y comunicación *con* los sujetos y colectivos de sujetos de la sociedad de recepción, ha de tomar en consideración el escenario en el que pretende abrirse camino. Las democracias occidentales, con sus variadas deformaciones, no son un marco favorable para ello. Es erróneo, por ello, pensar que el reconocimiento de derechos políticos a los inmigrantes extracomunitarios en los mismos términos que los nacionales —o, al menos, en los mismos términos que los ciudadanos de los Estados de la UE— supondría la completitud de la democracia o la superación de sus insuficiencias, que afectan por igual a nacionales y extranjeros. Aun así, el escepticismo sobre la capacidad de las democracias de acogida para integrar políticamente a los inmigrantes, y sobre el papel que los propios inmigrantes pueden desempeñar en la redefinición de la democracia representativa, puede matizarse al menos en algún punto.

Resulta posible clasificar las concepciones normativas de la democracia atendiendo a un criterio que diferencia:[14]

a) Las teorías o concepciones para las que el ámbito de lo político es un espacio de representación individual separado de la sociedad y vedado a deliberaciones morales de las que pueda resultar una alteración de las preferencias autointeresadas de los participantes. La democracia se concibe en esta familia de teorías como un mecanismo neutro de reproducción, ajuste y maximización de intereses que no debe interferir en los derechos de libertad de los individuos, resguardados en la esfera privada.
b) Aquellas teorías o concepciones que consideran la democracia y el ámbito de lo político como un espacio de participación individual y colectiva que incorpora procedimientos de deliberación capaces de transformar las preferencias autointeresadas de las personas (capaces, por tanto, de transformar la sociedad). La democracia se concibe, en este segundo conjunto de teorías, como un procedimiento cuyos resultados pueden ser moralmente evaluados de acuerdo con parámetros objetivos o intersubjetivos.

Existe una gran heterogeneidad interna en cada conjunto de teorías de la democracia. En el primer grupo confluyen, entre otras, las teorías que extrapolan la lógica del funcionamiento del mercado capitalista al ámbito de lo político, las aproximaciones elitistas que atribuyen al método democrático la función de organizar la circulación y el acceso de las élites al poder o las concepciones llamadas pluralistas, basadas en la competencia de los grupos de interés. En el segundo grupo pueden ser encuadradas, entre otras, aquellas concepciones que abrevan en la tradición rousseauniana de la soberanía popular —entre ellas, la concepción neorrepublicanista—, las teorías consensualistas de cuño dialógico y procedimental, y las concepciones conflictuales o radicales de la democracia participativa.

Las diferencias entre ambos grupos de concepciones que son relevantes para nuestra cuestión atañen, por una parte, a la importancia atribuida a la deliberación pública y, por otra, a la diversa percepción de la necesidad de articular reformas institucionales para favorecer la inclusión de todos los participantes en la deliberación política. En estos dos aspectos, que no son exactamente el mismo (Gargarella 2001), el primer grupo de teorías tiende al estatismo y a la resistencia al cambio, mientras que las concepciones incluidas en el segundo son esencialmente dinámicas, mucho más proclives a la participación ampliada de todos los sujetos concernidos en las decisiones sobre los asuntos comunes.

La *integración cívica* entendida como integración social y política de los inmigrantes en la vida pública es una concepción normativa vinculada al segundo conjunto de teorías de la democracia, a las que podríamos denominar *participativas*. Aquí es donde se encuentra el obstáculo genérico al que se ha hecho referencia anteriormente. Si transitamos de las concepciones normativas de la democracia a la realidad, parece poco discutible que los sistemas representativos realmente existentes se asemejan bastante más a los modelos de democracia representativa delineados por el primer conjunto de teorías que a las diversas versiones de la democracia participativa. Es verdad que el desarrollo teórico de modelo de democracia participativa o deliberativa ha tenido como correlato la puesta en marcha de experiencias concretas en diversos países europeos

[14] La clasificación está parcialmente inspirada en el esquema propuesto por Nino (1996).

(algunas inspiradas en iniciativas provenientes de fuera de Europa) que constituyen un avance hacia una democracia más directa, más cercana, especialmente en el ámbito local. Sin embargo, las democracias actuales no se caracterizan precisamente por promover la ampliación de los *espacios* de deliberación, ni por facilitar la inclusión de nuevos *sujetos* en los procesos de participación (Schmitter 2005). Los sistemas democráticos presentan, por el contrario, un vasto catálogo de insuficiencias o anomalías, algunas de ellas vinculadas a fenómenos de época, otras relacionadas con las vías participativas formalmente previstas para su funcionamiento. Así, las degradaciones telecráticas de la política, el declive de la intervención ciudadana en la vida pública, el descenso de la participación electoral, la corrupción casi estructural y la financiación irregular de los partidos, la emergencia de alternativas neopopulistas de corte empresarial o neofascista, surgidas justamente al calor de los debates sobre la inmigración y la influencia de entidades económicas no democráticamente elegidas en la política de los Estados y en la vida de los ciudadanos (Benhabib 2000). O también, la profesionalización excesiva de la vida política, el monopolio de los partidos y la marginación de otras vías participativas, la obligación de optar entre conglomerados de soluciones, que impide la desagregación de la deliberación y dificulta la transferencia de legitimidad, y la rigidez de los canales para exigir responsabilidades a los electos (Subirats 2001). A este catálogo de insuficiencias se añaden, por una parte, las condiciones institucionales y el diseño de las políticas de acceso del territorio de recepción, que inducen a una suerte de solipsismo político defensivo en los inmigrantes o que directamente desincentivan su participación y, por otra, la fragilidad de los mecanismos orientados a ampliar los espacios de deliberación y a fomentar el interés recíproco entre la sociedad de recepción y las comunidades de inmigrantes. En el caso de los nuevos vecinos, estos obstáculos alejan a las democracias receptoras del ideal normativo de una democracia inclusiva y del modelo, igualmente normativo, de la integración cívica.

Cabe, en todo caso, destacar dos observaciones. En primer lugar, la experiencia europea —también la experiencia española— ha mostrado que la incorporación de los inmigrantes a los debates sobre las políticas de inmigración y las reformas de la legislación de extranjería genera, inevitablemente, nuevos debates cuyo objeto no es ya la regulación del acceso y la permanencia de los extranjeros en el país de recepción, sino las condiciones procedimentales que ofrecen los países de destino para su constitución como agentes cívicos y políticos. En su doble condición de infrasujetos políticos y de actores cívicos emergentes, los inmigrantes han interpelado a las democracias occidentales por el déficit de reconocimiento de derechos de participación que, a la larga, compromete la legitimidad y la representatividad de las instituciones de la sociedad de acogida, pero también han introducido la cuestión de la participación ciudadana (la ampliación de los espacios de participación) en la agenda política interna. En segundo lugar, el arraigo y la estabilización de las comunidades inmigradas en los países de destino, y su imbricación en las estructuras educativas, sociales y laborales es un factor determinante para la ampliación del catálogo de cuestiones públicas que les conciernen, no ya sólo como inmigrantes, sino como padres y madres, contribuyentes, jóvenes, vecinos, consumidores, trabajadores, contratantes o usuarios de servicios, es decir, para la incorporación normalizada de problemáticas políticas internas a su propia agenda.

Esta doble transferencia es, por encima (y aun en contra) de la legislación y del modelo de política migratoria vigentes, el motor que realmente ha impulsado e impulsará la incorporación de los inmigrantes al ámbito de lo político. La necesaria acción política de las comunidades de inmigrantes orientada a hacer visibles las vulneraciones de derechos de los extranjeros no es, por ello, incompatible con su contribución a la deliberación ciudadana sobre el catálogo de cuestiones destinadas a ingresar en una agenda común.

Algunos de los problemas descritos han sido caracterizados como dificultades específicas en el proceso de integración de los inmigrantes en el ámbito de la política interna, pero todas las cuestiones apuntadas reenvían al mejorable funcionamiento de la democracia y a la necesidad de reescribir sus inercias, sus presunciones, sus modos de manifestarse, sus formatos institucionales y sus anomalías. Mejorar la democracia realmente existente, construir una ciudadanía inclusiva, articular, en fin, lo político como el *estar juntos de los diversos* (Arendt 1997) es una empresa común a la que las personas inmigrantes también están llamadas.

3
La participación social y política de los inmigrantes en España (I): ámbito estatal y autonómico

3.1 ESPAÑA COMO PAÍS RECEPTOR DE INMIGRACIÓN

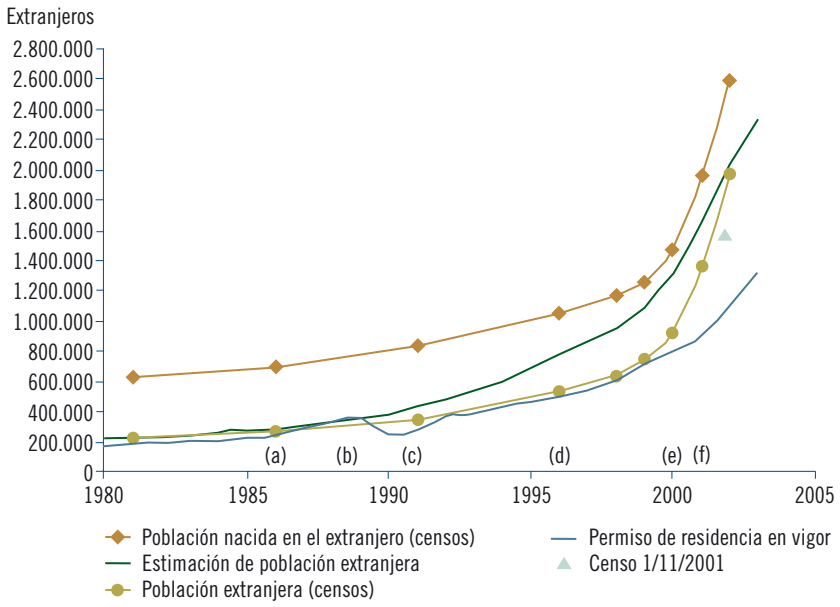
3.1.1 UNA APROXIMACIÓN A LA EVOLUCIÓN DE LA INMIGRACIÓN

España se ha convertido, en poco más de dos décadas, en un país de inmigración. Esta transformación comenzó en la década de los ochenta, aunque la consolidación de España como contexto de recepción no se produjo hasta la década de los noventa. Entre los años 2000 y 2007, la inmigración ha adquirido proporciones realmente destacables. Aunque el análisis cuantitativo del fenómeno migratorio queda fuera del ámbito de este estudio, parece necesario realizar una aproximación elemental a la perspectiva demográfica, dado que las cifras permiten visualizar los rasgos generales de la inmigración y aportan un conjunto de indicadores de cómo marcha la integración de los inmigrantes.

La cuantificación de la población extranjera en España —y la controversia en torno a las cifras— ha venido marcada por la heterogeneidad de las fuentes de información estadística. Las dos principales fuentes son las cifras del Padrón continuo de habitantes (proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística, INE) y las cifras del Registro General de Extranjeros de la Dirección General de la Policía (Ministerio del Interior), relativas al número de permisos o autorizaciones de residencia en vigor a final de año. A estas dos fuentes, cada una de ellas con especificidades analíticas,[1] hay que añadir como complemento al Padrón, el Censo de Población y Viviendas, a cargo del INE. El Censo se realiza cada diez años, de modo que actualmente sólo se dispone de los datos recabados en el último (noviembre de 2001). Las cifras del Censo no tienen la consideración de oficiales, si bien constituyen una fuente de información muy relevante. El de 2001 se apoyó en los datos del Padrón, tratando de mejorarlos y depurarlos.

Una aproximación a la demografía de la inmigración del período 1980-2003 combinando ambas fuentes revela dos hechos significativos con relación a la expresión empírica de los flujos y del *stock* de la población extranjera. El primero es la relativa ineficacia de la política española de contención de flujos. El segundo hecho, que se desprende de la evolución del *stock* es la decidida voluntad de asentamiento de una buena parte de los no nacionales (Izquierdo y López de Lera 2003). Volveremos sobre estos dos aspectos, especialmente sobre el estrecho vínculo existente entre el planteamiento político del control de la inmigración plasmado en las sucesivas regulaciones legales y el fenómeno per-

[1] Las cifras del Ministerio del Interior excluyen a un número indeterminado de europeos comunitarios, a los nacionales de terceros países cuya autorización hubiese caducado en la fecha de la cuantificación, a los extranjeros en situación administrativa irregular, a los que disponen de una autorización por estudios, a los trabajadores fronterizos, a los solicitantes de asilo y a los turistas. El Padrón continuo ofrece la ventaja de aportar una información más fiable de los extranjeros que *efectivamente* viven en España. La actualización de los datos del Padrón es permanente y su explotación permite obtener información del lugar de residencia, sexo, edad, nacionalidad y lugar de nacimiento. No obstante, puede no captar los empadronamientos múltiples ligados a la mayor movilidad de la población extranjera y, al menos hasta la reforma operada por la Ley Orgánica 14/2003, al incentivo al empadronamiento.



(a) 1986: primer proceso de regularización; (b) 1987-1990: depuración del archivo del Ministerio del Interior (incoherencia de las diferencias anuales); (c) 1991; (d) 1996: primer proceso de regularización; (e) 2000: procesos de regularización; (f) 2001: proceso de reagrupación familiar

Gráfico 3.1 Población extranjera en España

Fuente: Izquierdo y López de Lera (2003), en base a censos y padrones del INE (a 1 de enero), al Ministerio del Interior y a la Dirección General de la Policía (permisos en vigor a 1 de enero), sobre estimación propia de estos autores.

sistente de la irregularidad,[2] una de las claves para comprender la evolución de la inmigración en España en las dos últimas décadas.

Los datos de los extranjeros con permiso/autorización de residencia entre 2000 y 2007 confirman que España se ha consolidado como uno de los principales países europeos de destino de los movimientos migratorios. El análisis de la distribución de los extranjeros, por áreas regionales de origen de los flujos durante este período, revela que el desarrollo económico de corte postindustrial de las últimas décadas ha situado a España como centro de atracción de la periferia precarizada por los procesos asociados a la globalización (cuadro 3.1).

Centrando el análisis en los colectivos nacionales de extranjeros no comunitarios (en situación administrativa regular) entre 1995 y 2007, el país de origen que mayor población ha aportado ha sido, invariablemente, Marruecos, cuya población residente ha pasado de 74.886 personas en 1995 a 648.735 en 2007. El peso demográfico de los demás colectivos nacionales ha ido variando en los últimos diez años, aunque siempre dentro de una pauta de diversificación de los lugares de origen. Son destacables, por un lado, la inmigración ecuatoriana, emergente tras la crisis de la dolarización, que se incrementó espectacularmente a partir de 2000, pasando de 1963 personas en 1995 y 30.878 en 2000, a las 395.808 personas con autorización a finales de 2007 y, por otro, el caso más tardío y más concentrado en el tiempo de los nacionales de Rumania, que al igual que los búlgaros son ciudadanos de la UE desde el 1 de enero de 2007 (cuadro 3.2). En estos casos el incremento ha sido espectacular el último año: los rumanos son un 185,76% más y los búlgaros, un 111,15% más.

El mayor ritmo de crecimiento de la inmigración de procedencia no comunitaria ha comportado la reducción porcentual del peso de la población ex-

[2] Baste señalar la divergencia entre las dos principales fuentes de datos (Padrón y Ministerio del Interior) a 1 de enero de 2005. En esa fecha había 3.730.610 extranjeros empadronados, mientras que los extranjeros con autorización de residencia eran 1.977.291 (31 de diciembre de 2004). El proceso de normalización que tuvo lugar entre los meses de febrero y mayo de 2005 contribuyó a enjugar esta diferencia. A enero de 2007, últimos datos oficiales del padrón a abril 2008, los extranjeros empadronados eran 4.519.554 (9,1% de la población), mientras que los que tenían autorización de residencia o tarjeta eran 3.021.808. El incremento es notable a 31 de diciembre de 2007, eran 3.979.014 los extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor. Un 31,68% más que el año anterior.

CUADRO 3.1: Evolución de los extranjeros residentes en España, por áreas de origen (2000-2007)

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total	**895.720**	**1.109.068**	**1.324.001**	**1.647.011**	**1.977.291**	**2.738.932**	**3.021.808**	**3.979.014**
Europa Comunitaria	329.495	331.352	389.529	438.256	498.875	569.284	661.004	1.546.309
Resto de Europa	30.512	81.170	80.903	121.944	168.900	337.177	367.674	114.936
África	261.385	304.149	366.518	432.662	498.507	649.251	709.174	841.211
Iberoamérica	184.944	283.778	364.569	514.485	649.122	986.178	1.064.916	1.215.351
América del Norte	15.020	15.020	15.774	16.163	16.964	17.052	18.109	19.256
Asia	72.445	91.552	104.665	121.455	142.762	177.423	197.965	238.770
Oceanía	902	944	1.024	1.018	1.112	1.466	1.819	2.051
Apátridas	1.017	1.095	1.019	1.028	1.049	1.101	1.147	1.130

Fuente: Observatorio Permanente de la Inmigración. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

tranjera comunitaria, a pesar de que esta última dobló su número entre 1995 (248.696) y 2004 (498.875). Esto ha cambiado entre 2006 y 2007 por la incorporación de Rumania y Bulgaria (cuadro 3.3).

Esta inversión es paralela al cambio que se ha producido en el mercado de trabajo español a raíz de la progresiva incorporación de activos inmigrantes no comunitarios. Los datos de la Encuesta de Población Activa muestran el incremento constante de la población trabajadora proveniente de países no europeos y el correlativo aumento de la proporción de activos no comunitarios sobre el total de activos en España, que pasó de 0,7% en 1996 a 9,3% en 2005. Las diferencias en las tasas de actividad de los españoles y los no comunitarios entre 1996 y 2006 (cuadro 3.4) han sido invariables y persistentes tanto en los hombres como en las mujeres, e incluso han aumentado en los últimos años debido a los cambios en la composición de la inmigración.

CUADRO 3.2: Principales países emisores no comunitarios. Evolución de permisos (1995-2007)

Año	1995	2000	2006	2007
Marruecos	74.886	199.782	543.721	648.735
Ecuador	1.963	30.878	376.233	395.808
Colombia	6.992	24.702	225.504	254.301
Rumania*	1.208	10.983	211.325	603.889
China	9.158	28.693	99.526	119.859
Perú	15.092	27.888	90.906	116.202
Argentina	18.427	16.610	86.921	96.055
Bulgaria*	931	5.244	60.174	127.058

* Los nacionales de Rumania y Bulgaria son europeos comunitarios a partir de 2007.
Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio Permanente de la Inmigración.

CUADRO 3.3: Evolución de los porcentajes de residentes extranjeros comunitarios y no comunitarios
(en porcentaje)

Año	Régimen general	Régimen comunitario
1990	49,4	50,6
1991	60,1	39,9
1992	54,4	45,6
1993	48,3	51,7
1994	42,8	57,2
1995	41,0	59,0
1996	40,8	59,2
1997	45,5	54,5
1998	47,1	52,9
1999	47,8	52,2
2000	53,1	46,9
2001	59,4	40,6
2002	62,5	37,5
2003	65,3	34,7
2004	66,0	34,0
2005	71,5	28,5
2006	69,2	30,8
2007	59,2	40,8

Fuente: Anuarios Estadísticos de Extranjería (1990-2004).

CUADRO 3.4: Evolución de las tasas de actividad de los no comunitarios y los españoles (1996-2006)*
(en porcentaje)

Año	Tasas de actividad (no comunitarios)			Tasas de actividad (españoles)		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
1996	65,3	81,4	49,6	51,0	65,0	37,8
1997	64,3	83,6	44,2	51,3	64,8	38,5
1998	68,3	87,1	48,2	51,5	65,0	38,8
1999	70,5	89,2	52,6	51,9	65,2	39,2
2000	73,6	88,0	61,4	52,8	65,7	40,7
2001	75,4	90,7	60,0	52,0	65,1	39,7
2002	76,1	87,8	65,3	53,0	65,9	40,7
2003	78,7	90,3	67,8	53,8	66,2	42,1
2004	78,5	91,0	65,6	54,5	66,2	43,3
2005	78,9	89,0	68,6	55,2	66,8	44,1
2006	81,4	90,2	72,7	56,1	67,2	45,6

* Los datos revisados de las series de la Encuesta de Población Activa (EPA) desde 1996 incorporan las modificaciones de la encuesta introducidas en el primer trimestre de 2005.
Fuente: Elaboración propia con datos EPA de los primeros trimestres 1996 a 2005, y del segundo trimestre de 2006.

CUADRO 3.5: Trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social en 1999 y 2006

Año 1999 (media)			Año 2006 (enero-junio)		
Total trabajadores	Trabajadores extranjeros	Porcentaje de extranjeros afiliados	Total trabajadores	Trabajadores extranjeros	Porcentaje de extranjeros afiliados
14.344.900	344.976	2,34	18.490.000	1.801.804	9,74

Fuente: Elaboración propia a partir de Boletín de Estadísticas Laborales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

El creciente peso de los extranjeros no comunitarios en el mercado laboral ha tenido fiel reflejo en la afiliación al sistema de Seguridad Social. La mayoría de los no comunitarios están afiliados al régimen general, si bien la distribución por regímenes es distinta a la de los españoles y presenta determinados marcadores asociados a la segregación ocupacional que caracteriza su inserción en el mercado laboral,[3] más acusada en el caso de las mujeres. El aumento de las afiliaciones de los extranjeros entre los últimos siete años se ha producido de modo paralelo a un importante incremento del número de trabajadores españoles en alta laboral (2,6 millones). La comparación de las afiliaciones entre los años 1999 y 2006 —en el cuadro 3.5 no aparece la información desagregada de los comunitarios y los no comunitarios—[4] da una idea de la contribución neta de los inmigrantes al sistema de garantía de rentas en el nivel contributivo, del que los inmigrantes apenas son beneficiarios debido a su edad media.

Como se observa en los datos de la distribución territorial de los extranjeros (cuadro 3.6), la incidencia, el volumen y la intensidad de la inmigración ha sido muy desigual en las comunidades autónomas.

El cuadro 3.6 muestra la distribución relativa de los extranjeros comunitarios y no comunitarios por comunidades autónomas en 2006 y no recoge la evolución de los flujos internos, relevante en la medida en que uno de los rasgos diferenciales de la población extranjera es, precisamente, su movi-

[3] Véase capítulo 5.
[4] Las altas de no comunitarios superan con creces a las de los comunitarios (en 2004 había 249.489 afiliados nacionales de los países pertenecientes al Espacio Económico Europeo y 827.255 afiliados del resto de países). Cfr. Rodríguez Cabrero y Carrasco Carpio (2006).

lidad geográfica. Los datos de 2006 no son, sin embargo, sustancialmente diferentes a los de los años anteriores en lo que respecta a la distribución por comunidades autónomas.

Por su parte, la estructura demográfica de los extranjeros ofrece algunas especificidades respecto a la de la población española. En relación con la composición por sexos, según datos del Padrón (INE 2005), el 51% de los españoles son mujeres y el 49% hombres. Tanto entre los comunitarios (48% y 52%), como entre los no comunitarios (46% y 54%), la relación se invierte.

El cuadro 3.7 recoge la evolución de la composición por sexo de la población extranjera con autorización de residencia entre 1997 y 2004, período en el que se ha producido un ligero descenso en el porcentaje de mujeres respecto a los hombres.

La composición por grupos de edad (cuadro 3.8) tiene una gran relevancia. La pirámide de edad de los extranjeros no comunitarios muestra unos rasgos muy diferenciados a la de los españoles y los extranjeros comunitarios en lo que respecta al envejecimiento de la población (mayores de 54 años) y a la proporción de hombres y mujeres en edad activa (20-64 años), mientras que el peso de los menores de 20 años es similar en el caso de los españoles y los no comunitarios.

Este breve retrato de la realidad migratoria de las últimas dos décadas puede ser sintetizado y complementado atendiendo a tres dimensiones básicas:

1. En relación con la *evolución de España como contexto de recepción* de flujos migratorios, pueden ser diferenciadas tres etapas: una primera etapa de inmigración embrionaria (hasta 1985), la fase de transformación en país de inmigración (1986-1999) y la etapa de consolidación (desde 1999). Estas fases se distinguen entre sí no sólo por el volumen de la inmigración, sino también por la ocurrencia de cambios de carácter cualitativo (Arango 2004; Cachón 2003a), entre los que cabe destacar la creciente diversificación de los países de origen de los flujos, la normalización de la llegada de mujeres inmigrantes y de familias, con presencia de las segundas generaciones, la irrupción de la diversidad cultural como elemento de transformación de la sociedad española (Lucas 2001a), y la progresiva ampliación de las esferas de acción social en

CUADRO 3.6: Distribución relativa de los extranjeros por comunidades autónomas*

	Total	Comunitarios	No comunitarios
Andalucía	12,69 (355.769)	19,96	10,63
Aragón	2,85 (79.953)	1,67	3,19
Canarias	6,00 (168.323)	11,08	4,56
Cantabria	0,63 (17.536)	0,37	0,70
Castilla-La Mancha	3,27 (91.625)	0,81	3,96
Castilla y León	3,06 (85.840)	2,26	3,29
Cataluña	20,95 (587.616)	13,05	23,19
Comunidad de Madrid	20,32 (569.797)	13,27	22,32
Comunidad Foral de Navarra	1,37 (38.376)	0,55	1,60
Comunitat Valenciana	12,67 (355.380)	19,64	10,70
Extremadura	0,91 (25.642)	0,79	0,95
Galicia	2,06 (57.704)	2,61	1,90
Illes Balears	3,93 (110.084)	7,52	2,91
La Rioja	0,85 (23.925)	0,34	1,00
País Vasco	2,07 (57.990)	1,76	2,15
Principado de Asturias	0,81 (22.791)	0,87	0,80
Región de Murcia	5,08 (142.587)	3,33	5,58

* Los datos corresponden a 30 de junio de 2006.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

CUADRO 3.7: Evolución de los extranjeros con autorización/permiso por sexos entre 1997 y 2004

	1997		2004		Incremento porcentual 1997-2004
	n	Porcentaje	*n*	Porcentaje	
Hombres	301.261	51,60	1.067.958	54,07	254,50%
Mujeres	282.544	48,40	907.129	45,93	221,06%

Fuente: Carvajal (2006) y elaboración propia.

CUADRO 3.8: Composición por grupos de edad de españoles, comunitarios y no comunitarios
(en porcentaje)

	Españoles	Comunitarios	No comunitarios
Mayores de 54 años	29	31	5
Menores de 20 años	20	13	21
Edad activa (20-64 años)	63	71	77

Fuente: Padrón 2005.

las que la presencia de los inmigrantes tiende a normalizarse.

2. A pesar de la diversidad (no sólo cultural) de la *población inmigrante* y de la heterogeneidad de los *proyectos migratorios*, existen algunos elementos comunes. Primero, el enfoque de la migración con vistas al asentamiento o a la permanencia temporal pero prolongada en nuestro país. Segundo, el encauzamiento mayoritario de los proyectos migratorios hacia la esfera laboral, con dinámicas de inserción en el empleo marcadas por la segregación ocupacional y por unos indicadores de actividad muy diferenciados en relación con la población española. Tercero, el establecimiento preferente en los territorios del Estado de mayor dinamismo económico y en contextos urbanos; si bien la inmigración también es visible en áreas geográficas en declive económico y en el medio rural (debido a la segmentación laboral). Finalmente, las acusadas diferencias respecto a la población autóctona en determinados marcadores demográficos (edad media, población mayor de 64 años, natalidad), que previsiblemente tenderán a nivelarse en el futuro.
3. En relación con los *vínculos funcionales entre el fenómeno migratorio y el desarrollo económico y social* de España en las últimas dos décadas, destacan cuatro elementos. Primero, los inmigrantes han ocupado los huecos de empleo que la población autóctona ha ido dejando en determinadas ramas de actividad a medida que ha progresado la educación y la formación —lo que no significa que los trabajadores inmigrantes estén peor formados—, y se han concentrado en los segmentos ocupacionales con peores condiciones laborales, algunos de ellos muy sensibles a la coyuntura económica. Segundo, la inmigración irregular se ha hecho *sostenible* debido a la pervivencia de franjas selectivamente toleradas de economía sumergida en la estructura productiva (un rasgo que España comparte con el resto de las economías del sur de Europa), hacia las que los inmigrantes han encauzado su actividad en los casos de entrada irregular o irregularidad sobrevenida. Tercero, los inmigrantes han hecho viables determinadas dinámicas de cambio social como la incorporación tardía de las mujeres españolas al mercado laboral, proceso en el que han suplido la carencia de servicios de cuidado personal del estado de bienestar (Mestre 2004a, 2005), que en este aspecto presenta paradigmáticamente los rasgos del modelo *latino* de bienestar (Adelantado y Gomà 2000). Cuarto, la incidencia de la inmigración en el crecimiento económico y en las estructuras del estado de bienestar (tomando conjuntamente el nivel contributivo, los servicios universales y el nivel asistencial) es positiva. La aportación global de los inmigrantes al sistema de bienestar es mayor que los recursos que detraen del erario público debido a sus elevadas tasas de actividad, las cotizaciones al sistema de Seguridad Social, la edad media y el ahorro en formación, aunque esta aportación positiva no siempre es percibida socialmente (Aparicio y Tornos 2002; Rodríguez Cabrero 2004; Rodríguez Cabrero y Carrasco Carpio 2006).

3.1.2 LA RESPUESTA A LA INMIGRACIÓN: LA LEGISLACIÓN ENTRE 1985 Y 2007

En los últimos veinticinco años se ha producido en España la superposición de los procesos de construcción y de crisis/reestructuración del pacto social y político establecido en los países centrales tras la Segunda Guerra Mundial. La consolidación de la democracia política y el desarrollo de un estado del bienestar equiparable al de los países de nuestro entorno han tenido lugar en un contexto caracterizado por la transformación de las condiciones estructurales que en el centro y el norte de Europa habían favorecido la estabilidad del pacto keynesiano y la reproducción del modelo de desarrollo fordista durante las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. La modernización tardía de nuestro país ha debido adaptarse al escenario que empieza a forjarse a mediados de la década de los setenta, a raíz de la convergencia de la recesión económica asociada a la crisis del petróleo, el declive de los presupuestos del paradigma productivo vigente, el fin del crecimiento sostenido

y la crisis del empleo en las democracias de capitalismo avanzado.[5] La crisis económica de los setenta fue, también, el detonante de una inflexión fundamental para comprender la primera respuesta legislativa que nuestro país dio al fenómeno migratorio y las inercias que ha arrastrado la política del derecho de extranjería en las sucesivas regulaciones que la han materializado. Los países centrales, que habían promocionado la inmigración laboral durante el ciclo de expansión económica, decidieron cerrar las fronteras a la inmigración. La inmigración fue introducida en la agenda política española *desde fuera* (Colectivo IOÉ 2003).

El constituyente no pudo prever las dimensiones que, con el tiempo, iba a adquirir el hecho migratorio y apenas hizo una lacónica remisión a la regulación legal de los derechos de los extranjeros en el artículo 13.1 de la Constitución de 1978. La crisis de la economía española del primer quinquenio de la década de los ochenta y, muy especialmente, la política de cierre de fronteras de los países europeos condicionaron el perfil restrictivo de la primera ley de extranjería, en buena medida impuesto por los Estados miembros de la CEE (Comunidad Económica Europea) como contrapartida al ingreso de España y su transformación en la frontera sur europea. La Ley Orgánica (LO) 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España (en adelante LOEX 7/1985) sustituía y unificaba, en virtud de la reserva de ley constitucional, al fragmentario entramado normativo de rango infralegal que regulaba hasta entonces la inmigración. Se trató de una ley orientada no tanto a ordenar la inmigración en España (poco significativa en el momento de su aprobación), cuanto a controlar la inmigración irregular en tránsito hacia otros países de Europa. La concisa regulación de los derechos de los extranjeros, así como la ausencia de previsiones sobre la reagrupación familiar o los permisos de carácter permanente eran signos de que el legislador de 1985 asumía que España no era un país de asentamiento. La Ley establecía un rígido control de la entrada y la permanencia y un sistema de infracciones y sanciones no graduado, abierto y muy discrecional, y regulaba el que desde entonces se ha llamado *régimen general* como única vía de acceso por motivos laborales.

Pronto se comprobó que la ley y su primer reglamento de ejecución (Real Decreto [RD] 1119/1986, de 26 de mayo) tropezaban con dificultades para lograr su declarado objetivo de favorecer la inmigración legal. El principal mecanismo de entrada previsto por el marco regulador (la contratación en origen a través de una oferta nominativa, sometida a un ulterior control administrativo basado en la evaluación de situación nacional de empleo en todo el territorio) era inoperante y muy poco realista, de ahí que la mayoría de las entradas con vocación de permanencia se hicieran con visado de turista o directamente por canales irregulares. El crecimiento económico del período 1986-1990 desmintió que España fuera un país de tránsito. Nuestro país empezaba a convertirse en destino preferente de una inmigración no esperada (Izquierdo 1996) que, con el tiempo, se caracterizará por la ampliación de los lugares de origen de los flujos migratorios.

La dificultad de inmigrar a través de los cauces legales generó una amplia bolsa de irregularidad durante los cinco primeros años de vigencia de la LOEX (LO 7/1985, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España). En 1991, el Congreso aprobó la segunda regularización extraordinaria (la primera había sido prevista por la propia Ley de 1985), dando carta de naturaleza a una práctica que se ha repetido de manera cíclica en los últimos quince años, a saber, la adopción de medidas extraordinarias como recurso permanente para no alterar, en lo sustancial, el modelo restrictivo de regulación de la entrada y permanencia (Lucas 1999; Solanes 2002a) y el establecimiento de una política dual de *entrada principal y puerta de servicio* de la inmigración (Wihtol de Wenden 2000).[6] Ante la ineficacia del régimen general, en 1992 se estableció el sistema de contingente al margen de

[5] Los cambios estructurales de fondo se solapan, además, con la emergencia de un paradigma de pensamiento económico y social en las antípodas de aquél que favoreció la consolidación de los Estados sociales posbélicos.

[6] No se trata, en todo caso, de una característica exclusiva de la política migratoria española. En los últimos años se han producido continuas regularizaciones extraordinarias en países que, como España, se han convertido en países de inmigración. Así, Italia (1986, 1990, 1995-1996, 1998-1999 y 2002), Grecia (1997-1998) y Portugal (1992-1993 y 1996). Anteriormente se produjeron procesos de regularización en otros Estados de más larga trayectoria receptora. Por ejemplo, Francia (1973, 1981, 1991 y 1997-98) o Bélgica (1974, 1997 y 1999).

las previsiones de la LOEX, que funcionó entre 1993 y 1999 como una regularización extraordinaria encubierta de periodicidad anual. En la práctica, los trabajadores que se acogieron al cupo no fueron, como se había previsto inicialmente, nuevos inmigrantes llegados de fuera de España, sino aquéllos que se encontraban en España en situación irregular.

En los primeros años de la década de los noventa se adoptan las primeras iniciativas en materia de integración social de los inmigrantes. El Tribunal Constitucional había anulado algunas cláusulas anticonstitucionales de la LOEX 7/1985, modulando, en sucesivas sentencias, la doctrina inicial sobre los límites de la configuración legal de los derechos de los extranjeros (Aja 2002). La LOEX 7/1985 resultaba obsoleta para dar respuesta a la evolución del fenómeno migratorio y se hacía necesaria la redefinición del marco legal. Ésta no se llevó a cabo a través de una reforma de la Ley, sino mediante un nuevo Reglamento (aprobado por el RD 155/1996, de 2 de febrero), que reemplazaba a la norma de ejecución de 1986. El Reglamento de 1996 (que previó una nueva regularización extraordinaria) introducía algunos cambios que atemperaban la dureza de la LOEX (por ejemplo, la graduación de las infracciones y sanciones) y trataba de adecuar la regulación a la realidad de la inmigración mediante la introducción anómala de mejoras que contravenían la letra de la ley, por ejemplo, la extensión subjetiva de algunos derechos fundamentales. El nuevo Reglamento reguló, asimismo, algunas materias que podían facilitar la estabilidad de la inmigración, como los permisos permanentes y la reagrupación familiar, apenas mencionada en el Reglamento de 1986 como modalidad de visado y desarrollada en 1994 a fin de cumplir las exigencias de armonización legislativa de la UE.

Entre 1997 y 1999 tuvo lugar un amplio debate social y político sobre la necesidad y la conveniencia de aprobar una nueva ley que reemplazara a la LOEX 7/1985. Tras una tramitación parlamentaria que preanunciaba el futuro de la norma, el Congreso aprobó la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social; un texto legal que, al igual que la Ley de 1985 y el Reglamento de 1996, contemplaba una (inevitable) nueva regularización extraordinaria que no pudo ser desarrollada reglamentariamente (en su primera redacción) debido al parco período de vigencia de su articulado.

La LOEX 4/2000 puede ser caracterizada como un efímero *impasse* en el itinerario de la legislación de extranjería de los últimos veinte años. Siendo una ley mejorable en algunos aspectos (Lucas 2000), la nueva regulación introdujo avances notables respecto a la ley precedente. Se trataba de una ley *de integración*, rótulo no concretado hasta hoy en medidas específicas, pero sí en determinadas previsiones como el refrendo legal de la inclusión de los inmigrantes en el entramado contributivo y asistencial del estado del bienestar, la coordinación de la Administración Central con las Administraciones infraestatales (competentes en materia de políticas sociales sectoriales) o el apoyo y la promoción del movimiento asociativo de los inmigrantes. La Ley introdujo una cláusula general antidiscriminatoria y un estatuto definido de derechos, contemplaba el acceso a determinados derechos sociales a través del mecanismo del empadronamiento a los inmigrantes en situación administrativa irregular —a quienes también reconocía determinados derechos de naturaleza participativa—, ampliaba el régimen de la reagrupación familiar, preveía el silencio administrativo positivo para las renovaciones de los permisos de residencia y trabajo y establecía una graduación de las infracciones y sanciones más racional y atenuada, que excluía la expulsión por la permanencia irregular (Galiana Saura 2000). Por su parte, la nueva regulación del contingente trataba de convertir las regularizaciones extraordinarias encubiertas de la década de los noventa en una vía regular y eficaz de entrada por motivos laborales desde el lugar de origen, complementaria al régimen general. La LOEX 4/2000 vedaba el acceso al contingente a los inmigrantes que estuvieran en España en situación irregular, pero introducía el procedimiento ordinario de regularización permanente, al que se podía acceder mediante la acreditación de la permanencia en España por dos años.

La nueva mayoría (absoluta) surgida del proceso electoral de marzo de 2000 impulsó sin demoras la aprobación de la LO 8/2000, de 22 de diciembre, una norma que, si bien no era una regulación de nueva planta, importaba una modificación sustancial de la ley aprobada meses atrás. La LO 8/2000 previó también una regularización extraordinaria —en los hechos, su entrada en vigor

dio lugar a varias regularizaciones—[7] y supuso, en efecto, una redefinición de la LO 4/2000 en clave securitaria que retrotraía la política de inmigración a los planteamientos de la regulación de 1985. Entre otros cambios, la reforma trajo consigo la supresión y/o la restricción de los derechos de los inmigrantes en situación irregular, la reformulación de los requisitos de obtención del permiso de residencia permanente, la reducción de los supuestos de necesidad de motivación en la denegación del visado, la limitación del régimen de la reagrupación familiar, el endurecimiento del sistema de infracciones y sanciones (con el significativo reingreso en la norma de la expulsión por estancia irregular y del procedimiento preferente de expulsión para determinados supuestos) y la ampliación del plazo de permanencia en el mecanismo de regularización permanente (de dos a cinco años). La LO 8/2000 confiaba, además, a la vía reglamentaria un gran número de requisitos, criterios y condiciones referidos a materias cuyo desarrollo infralegal podía comprometer los límites de la remisión normativa operada por la ley. Precisamente, la extralimitación del ejecutivo al dictar el nuevo Reglamento, aprobado por el RD 864/2001, de 20 de julio, daría lugar a la última de las reformas de la LOEX.

A partir de 2001, el Gobierno trató de privilegiar el contingente como vía de entrada por motivos laborales. La estrategia de bloquear el régimen general y potenciar la firma de acuerdos bilaterales con determinados países[8] para hacer más ágil el sistema —y quizás también para seleccionar la inmigración en origen y sustituir mano de obra inmigrante en algunos segmentos laborales— se saldó con un fracaso. El contingente no funcionó y la presión migratoria no dejó de aumentar. De hecho, la entrada de irregulares se incrementó entre los años 2002 y 2004. Por otra parte, el Reglamento de 2001 fue impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa y la Sala Tercera del Tribunal Supremo (Sentencia del Tribunal Supremo de 20-3-2003), estimando parcialmente el recurso, anuló varios artículos (o incisos de artículos) del RD 864/2001, algunos de ellos de importancia no menor, por contravenir o restringir las disposiciones de la LO 8/2000 introduciendo requisitos no contemplados en la misma, es decir, por vulnerar los principios de legalidad y de jerarquía normativa.

La respuesta del legislador fue una nueva redefinición de la LOEX a través de la LO 14/2003, de 20 de noviembre, la última reforma de calado que ha experimentado la ya irreconocible LO 4/2000. Esta última reforma fue precedida de una modificación puntual introducida por una ley cóctel (LO 11/2003, de 29 de septiembre, de Medidas Concretas en materia de Seguridad Ciudadana, Violencia Doméstica e Integración Social de los Inmigrantes) cuyo título expresa por sí solo el espíritu que animó su aprobación.[9]

La LO 14/2003, que modificó otras tres leyes,[10] completa el que hasta hoy es el texto integrado de la LOEX.[11] La reforma *elevó* a rango de Ley Orgánica algunos de los preceptos reglamentarios anulados por el Tribunal Supremo e introdujo algunas novedades como la nueva función del visado, la clarificación de las situaciones de los extranjeros, la creación del observatorio español del racismo y la xenofobia, la reforma del contingente (y la generalización de la figura de los visados de búsqueda de empleo en el marco del contingente) y el cambio en los requisitos en el permiso de trabajo por cuenta propia. Se trata, en todo caso, de una ley esencialmente orientada a perfeccionar los mecanismos de control, que incide en el régimen de infracciones y sanciones, endurece la reagrupación familiar, elimina la posibilidad genérica de regularización

[7] La Ley Orgánica 8/2000 (Disposición Adicional Cuarta) contemplaba el reexamen de las solicitudes pendientes de la regulación extraordinaria precedente. A este proceso se sumaron, por una parte, la denominada *operación Ecuador* y, por otra, las regulaciones *de arraigo* de los primeros meses de 2001.

[8] El Gobierno firmó acuerdos con Marruecos, Ecuador, Colombia, Polonia, República Dominicana y Rumania.

[9] La Ley Orgánica 11/2003 introdujo modificaciones en el Código Penal (expulsión sustitutiva de las penas de privación de libertad; (sub)tipificación de la mutilación genital), en la LOEX (régimen de expulsiones) y en el Código Civil (aplicación de la ley española en materia de separación y divorcio).

[10] La Ley Orgánica 14/2003 modificó la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.

[11] El vigente *texto integrado* de la LOEX reúne, por tanto, la primera redacción de la Ley Orgánica 4/2000 con las reformas incorporadas por las Leyes Orgánicas 8/2000, 11/2003 y 14/2003.

permanente transcurrido determinado número de años de permanencia irregular en España (remitiendo a la regulación reglamentaria los supuestos de arraigo y razones humanitarias), impone a los extranjeros requisitos poco razonables en la presentación y trámite de solicitudes administrativas, redefine las obligaciones de los transportistas en la represión de la inmigración ilegal e introduce una discutible reforma de la Ley de Bases del Régimen Local que desvirtúa el planteamiento originario de la LO 4/2000, convirtiendo al Padrón en un potencial instrumento de control de la situación administrativa del extranjero (Solanes 2004b).

La LO 14/2003 previó, en su Disposición Final Tercera, la adaptación del Reglamento de 2001 en un plazo de seis meses. El cambio de Gobierno de 2004 retrasó la reforma, dado que el ejecutivo entrante quiso que la adaptación reglamentaria se materializara en un texto íntegro. El nuevo Reglamento, aprobado por el RD 2393/2004, de 30 de diciembre, desarrolló las previsiones de la LO 14/2003, introduciendo algunas mejoras de gestión que tratan de buscar solución a la probada ineficacia de los mecanismos de entrada por motivos laborales ensayados en los últimos años. La aprobación del reglamento fue ocasión para afrontar la enorme bolsa de irregularidad generada entre 2001 y 2004 por la misma regulación que había pretendido asentar una inmigración legal y ordenada. Entre los meses de febrero y mayo de 2005 tuvo lugar el proceso de normalización previsto en la disposición transitoria tercera del texto reglamentario, una fórmula de regularización extraordinaria que vinculó la concesión de la autorización a la efectiva inserción en el mercado laboral del inmigrante en situación irregular.

El ciclo 1985-2005 se abre y se cierra, pues, con una regulación extraordinaria. Si el mecanismo previsto en la LOEX 7/1985 permitió la regularización de 43.800 inmigrantes, el proceso de normalización de 2005 —en el que se presentaron casi 700.000 solicitudes— se saldó con el alta en la Seguridad Social de más de 550.000 trabajadores inmigrantes. Un contraste que habla por sí sólo de las dimensiones que ha adquirido el fenómeno migratorio a lo largo de estas dos décadas, pero también de los problemas recurrentes de su ordenación legal.

Antes de abstraer los tres rasgos principales de la respuesta que el ordenamiento español ha dado al fenómeno migratorio, cabe señalar que la propia delimitación conceptual del derecho regulador de la inmigración plantea problemas. Por una parte, no se trata propiamente de una *legislación de inmigración*, dado que la *ratio* de las sucesivas regulaciones de la inmigración ha tendido a *extranjerizar* al inmigrante, congelándolo en su diferencia como distinto (extranjero) y asumiéndolo sólo en su condición de trabajador útil para nuestro mercado formal de trabajo. Por otra parte, tampoco la *legislación de extranjería* es una denominación ajustada, dado que los destinatarios de las leyes de extranjería no son propiamente *los extranjeros*, sino los sujetos que nutren los flujos migratorios de procedencia no comunitaria, destinados (en esto no hay diferencia) a cubrir los requerimientos del mercado de trabajo interno (Lucas 2000, 2002c). Los problemas (políticos) empiezan en la terminología.

Pueden señalarse estos tres rasgos generales:

1. La regulación jurídica de la inmigración ha sido un proceso de aprendizaje marcado por una sucesión de reformas legislativas que han tratado de enmendar los desajustes de las regulaciones inmediatamente precedentes, pero que no han logrado configurar un modelo que facilite la inmigración legal en el momento de la entrada y la estabilidad de la permanencia (Lucas 2002e). Algunas reformas legales han incurrido aun en la deformación securitaria, focalizando su atención en los inmigrantes que se encuentran en situación administrativa irregular (De Prada Solaesa 2002), pero la búsqueda de una pauta regulativa para afianzar la inmigración legal ha tenido como efecto colateral el incremento de la irregularidad (Solanes 2003), una dinámica circular que se ha repetido de forma persistente.[12]

[12] Dinámica circular que se puede caracterizar en estos términos: la irrealidad/ ineficacia de los mecanismos de entrada previstos por la ley genera la entrada irregular; cuanta mayor irregularidad, mayor restricción de los mecanismos de entrada regular; cuanta mayor restricción de los mecanismos de entrada previstos por la ley, mayor irregularidad; cuando la irregularidad resulta insostenible, se aprueba una medida extraordinaria que deja inalterada la reforma restrictiva de los mecanismos de entrada previstos por la ley; la irrealidad/ ineficacia de los mecanismos de entrada previstos por la ley (reformada) genera, de nuevo, la entrada irregular.

2. La falta de previsión, el dinamismo de la inmigración y la tendencia a instrumentalizarla políticamente han abonado una variada fenomenología de la anormalidad regulativa.[13] La legislación de extranjería ha evidenciado cierta propensión al caos, ha sido en ocasiones oportunista y demostrativa, ha exhibido déficits importantes de técnica legislativa y ha bordeado con frecuencia los límites de algunos principios constitucionales (especialmente, los principios de jerarquía normativa y seguridad jurídica) y de los derechos fundamentales.
3. A pesar de los esfuerzos por articular una regulación comprensiva del hecho migratorio, ha existido una dificultad para encontrar un equilibrio entre los tres principios o ejes de acción que la han estructurado: la ordenación de los flujos migratorios, la lucha contra la inmigración clandestina y la integración de los inmigrantes en la vida económica, social y cultural.[14] La integración cívica ha ocupado un lugar secundario en la agenda de la política migratoria.

3.2 ASPECTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS DE LA INTEGRACIÓN CÍVICA DE LOS INMIGRANTES EN ESPAÑA

3.2.1 INTRODUCCIÓN: LA DIMENSIÓN VELADA

La normalización de los debates sociales y académicos sobre la integración *política* de los inmigrantes es muy reciente en España (González-Enríquez 2005). Sin duda, este hecho tiene que ver con la relativamente corta trayectoria receptora de nuestro país. La irrupción tardía en el discurso público del tema de la inclusión política de los inmigrantes es coherente con la pauta evolutiva que sigue la construcción de la inmigración como cuestión social o como hecho estructural. La experiencia de los países europeos de más larga trayectoria receptora muestra que la integración política suele ser la última de las dimensiones de la acomodación de los inmigrantes a las sociedades de acogida que se formula, se negocia y se reglamenta.

Ahora bien, el modelo —o la ausencia de modelo— de política de inmigración vigente en determinado contexto de recepción puede contribuir también a bloquear la incorporación de los inmigrantes a la democracia y la práctica ciudadana (Lucas 2002d). La ordenación de la inmigración en España ha sido, como hemos tratado de explicar, una suerte de *adhocracia* regulativa dominada por la lógica de la emergencia y con frecuencia desbordada por la realidad cuyo foco de atención privilegiado (el control de los flujos y el ajuste de la población inmigrada a la demanda de un mercado de trabajo dual) se ha mantenido invariable a lo largo de las dos últimas décadas. Más allá de que los discursos públicos sobre el fenómeno migratorio hayan experimentado cambios importantes, el predominio de esa percepción unidimensional y la reducción de todo el potencial conflictivo de la inmigración a los aspectos vinculados al control, la seguridad y la funcionalidad productiva ha preservado en un estado de latencia las implicaciones específicamente políticas del fenómeno migratorio.

El rediseño sin fin de un sistema que no ha podido salir de su circularidad ha convertido, además, la cuestión migratoria en un arma arrojadiza en el debate de los actores políticos institucionalizados, más proclives a hacer política *con* la inmigración que a hacer política *de* inmigración (Lucas 2000).

Los partidos —al menos aquellos que pueden postularse como aspirantes al Gobierno central— se han acomodado a una especie de precompromiso preventivo con el electorado que ha condenado al discurso público sobre la inmigración a girar sobre

[13] Entre otras anomalías, cabe destacar, por ejemplo, la regulación inicial de materias de importancia (por ejemplo, la reagrupación familiar) a través de normas de ínfimo rango, el establecimiento de mecanismos de entrada al margen de las previsiones de la ley, las reformas *in melior* de aspectos esenciales de la ley (por ejemplo, los derechos de los extranjeros) a través de la regulación reglamentaria, el recurso permanente a órdenes ministeriales, circulares, instrucciones, etc. como vía para salvar las deficiencias de la regulación legal (lagunas, contradicciones), o para afrontar las situaciones de ausencia de regulación reglamentaria o de vigencia simultánea de una ley reformada y un reglamento no adaptado a la reforma, la extralimitación del ejercicio de la potestad reglamentaria (favorecida por el propio texto legal), el recurso a «leyes cóctel» o «leyes trolebús» para introducir reformas en la ley de extranjería, así como las deficiencias formales (y de sistemática) en los textos legales.

[14] Véase el Informe del Comisario para los Derechos Humanos de noviembre de 2005 (Com DH (2005)8).

sí mismo. Las recurrentes promesas electorales de una inmigración *legal y ordenada* no han podido ser cumplidas —debido, en buena medida, a las insuficiencias de los mecanismos de ordenación de los flujos sucesivamente ensayados—, generando la frustración en amplios segmentos de la opinión pública y la fractura interna en la sociedad a la hora de visualizar el fenómeno migratorio. Los mensajes construidos por los medios de comunicación —muy especialmente, las señales emitidas a raíz de determinados acontecimientos de fuerte impacto social— han contribuido a alimentar la sensación de emergencia y la imagen de la *invasión*, haciendo de caja de resonancia de los sectores sociales partidarios del cierre de fronteras y de las restricciones de derechos de los inmigrantes, sectores que no pueden ser identificados sin más con aquellos actores, también emergentes, cuyo discurso abiertamente xenófobo se ha situado en la periferia de los valores constitucionales. Por el contrario, aquellos (amplios) estratos del electorado han jugado el rol de *mayoría silenciosa* depositaria de una suerte de sentido común ciudadano construido desde premisas equívocas[15] que no consiente cambios de orientación ni veleidades en materia de política migratoria y que supedita su fidelidad electoral al mantenimiento del discurso preventivo, y así han sido invariablemente percibidos por los actores políticos. El *control del control*, en expresión de Wihtol de Wenden (2000), ha constreñido el lenguaje político a los estrechos márgenes marcados por la cadena de inferencias de acuerdo con la cual, firmeza es igual a eficacia y eficacia es igual a legitimidad. La acción de los gobiernos ha tropezado sistemáticamente con las dificultades inherentes a la complejidad del fenómeno migratorio, pero los recursos retóricos y las respuestas políticas han permanecido intocados. La ineficacia *real* de la política de control prometida y la (renovada) frustración de expectativas ha sido afrontada con nuevos discursos de acento restrictivo, carácter simbólico y finalidad tranquilizadora, generadores de nuevas frustraciones y nuevas demandas de endurecimiento del control, en una espiral que ha terminado por impedir la construcción de una alternativa racional de gestión de los flujos migratorios que reúna, pero que no confunda, eficacia y legitimidad.

Éste ha sido el modelo de debate político sobre la inmigración que ha prevalecido entre 1999 y 2004, período decisivo de consolidación de España como país receptor y de renovación del marco legislativo mediante la aprobación de tres leyes orgánicas y dos desarrollos reglamentarios. Seguramente, este retrato uniformiza injustamente el comportamiento de todos los actores políticos y olvida que algunos temas muy relevantes —por ejemplo, la integración social— también ha formado parte del debate político. Lo que se pretende remarcar es que las claves de la política de inmigración y el itinerario de la formación del texto integrado de la vigente LOEX han estado dominados por aquella espiral discursiva. La inmigración, o más bien el control de la inmigración, fue un importante factor de movilización del voto en las elecciones generales de 2000, en las que el Gobierno obtuvo la renovación del mandato por mayoría absoluta, tardando sólo algunos meses en que la llamada *contrarreforma* (la LO 8/2000) entrara en vigor. La aprobación de la LO 14/2003 apenas cuatro meses antes de la siguiente convocatoria electoral debe leerse en la misma clave. El apoyo parlamentario del principal partido de la oposición al texto de una reforma cuyo origen fue la anulación por parte del Tribunal Supremo de un nutrido conjunto de preceptos reglamentarios sólo puede ser interpretada como el producto del temor de la oposición a contrariar al electorado enfrentándose en período preelectoral a un Gobierno que ya se había hecho intérprete del lenguaje del control.[16] Es importante destacar que estas reformas han sido, al cabo, puntos de no retorno, es decir, inflexiones restrictivas cuya revisión ha desaparecido de la agenda política.

En síntesis, la hegemonía de la lógica del control en el discurso público, los problemas para construir un modelo de política migratoria y el predominio de la urgencia y la inmediatez como criterios

[15] Equívocos o *creencias eficaces* alimentados, a su vez, por los propios actores políticos. Como ha mostrado la psicología política, las creencias injustificadas son instrumentalmente útiles por los rendimientos que proporcionan en el corto plazo (que es el horizonte temporal de la acción política).

[16] Por su parte, la Ley Orgánica 11/2003, que mezclaba con desenfado la violencia doméstica, la seguridad ciudadana y la integración social de los inmigrantes se aprobó en septiembre de 2003, pero el proyecto fue lanzado a la opinión pública apenas una semana antes de las elecciones autonómicas y municipales de ese año, en un clima de debate dominado por los discursos que asociaban el incremento de la inmigración y el aumento de la delincuencia.

de definición del *problema-inmigración* han tenido el efecto colateral que hemos apuntado arriba: la extensión de un velo de la ignorancia sobre aquellos significados del fenómeno migratorio que trascienden las dos interpretaciones convencionales arraigadas en el imaginario colectivo: la inmigración como peligro y como amenaza, y la inmigración como oportunidad para la España postindustrial y de servicios. Sólo recientemente, el fenómeno migratorio ha empezado a ser interpretado como un *hecho político* que pone en crisis los vínculos entre nacionalidad y ciudadanía y entre democracia y homogeneidad y, probablemente, aún haya que esperar para que la inmigración sea percibida como una presencia que interpela el contrato constitucional de ciudadanía de 1978 —cuyo diseño original no la contemplaba— introduciendo en su caracterización jurídica y política un auténtico factor reconstituyente (Pisarello 2004).

3.2.2 LEGISLACIÓN ESTATAL. LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN

El artículo 13.1 de la Constitución de 1978 dispone que los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el Título Primero de la CE (Constitución Española) en los términos que establezcan los Tratados y la Ley. En su párrafo segundo, el artículo 13 establece una exclusión subjetiva explícita, al estipular que solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23 de la CE,[17] salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por Tratado o Ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. El régimen de derechos de naturaleza participativa contemplado en las sucesivas leyes de extranjería se ha atenido a la restricción constitucional relativa al sufragio en el ámbito local, que rige desde la ratificación del Tratado de Maastricht sólo para los extranjeros no comunitarios. A excepción del período de once meses de vigencia del texto de la LOEX 4/2000, de 11 de enero, la regulación legal del resto de derechos constitucionales de participación (asociación, reunión, manifestación, sindicación y huelga) ha tomado la situación administrativa del extranjero como criterio delimitador del disfrute del derecho. El principio general ha sido, pues, la exclusión del reconocimiento de los derechos de participación a los extranjeros que no se encuentren residiendo legalmente en España, si bien el tenor literal de la ley —desde la reforma operada por la LO 8/2000— no excluye explícitamente la *titularidad* de los derechos arriba citados a los irregulares, sino que limita su *ejercicio* a quienes posean permiso/autorización de residencia. A propósito de esta distinción y del contenido de los mencionados derechos de carácter participativo ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en un buen número de sentencias.[18]

[17] Artículo 23 CE-78: «1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes».

[18] Las sentencias a las que podemos hacer referencia son las siguientes:
– STC 236/2007, de 7 de noviembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1707-2001. Interpuesto por el Parlamento de Navarra contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE de 10 diciembre de 2007.
– STC 259/2007, de 19 de diciembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1640-2001. Interpuesto por la Junta de Andalucía respecto de los preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE de 22 de enero de 2008.
– STC 260/2007, de 20 de diciembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1644-2001. Interpuesto por el Parlamento Vasco respecto a diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE de 22 de enero de 2008.
– STC 261/2007, de 20 de diciembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1668-2001. Interpuesto por sesenta y cuatro Diputados del Grupo Parlamentario del PSOE en el Congreso respecto a diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE de 22 de enero de 2008.
– STC 262/2007, de 20 de diciembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1669-2001. Interpuesto por la Junta de Castilla-La Mancha respecto a diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE de 22 de enero de 2008.
– STC 263/2007, de 20 de diciembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1671-2001. Interpuesto por la Comunidad Autónoma de Aragón respecto a diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero,

Antes incluso de que la previsión del artículo 13.1 de la CE-78 fuera desarrollada por la LOEX 7/1985, el Tribunal Constitucional había interpretado el precepto constitucional en la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 107/1984, de 23 de noviembre, llevando a cabo una clasificación tripartita de los derechos de los extranjeros que se retoma en las sentencias de inconstitucionalidad que acabamos de citar:

1. En primer lugar, los derechos que los extranjeros tienen en las mismas condiciones que los españoles, con independencia de la situación administrativa o de otras circunstancias. Se trata de los derechos que el Tribunal Constitucional (TC) considera *imprescindibles para la garantía de la dignidad humana*, respecto de los que no caben diferenciaciones entre nacionales y extranjeros. El criterio establecido por el TC en su emblemática sentencia 107/1984, de 23 de noviembre, para determinar aquellos derechos de los que son titulares los extranjeros por mandato constitucional, se sintetiza en la exigencia de que «pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadanos, o dicho de otro modo, se trata de derechos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que conforme al art. 10.1 de nuestra Constitución es el fundamento del orden político español». De ahí, continúa el razonamiento del TC (STC 236/2007), que el grado de conexión entre la dignidad humana y cada derecho fundamental en concreto resulte decisivo, pues si tal vinculación se produce, el legislador goza de una libertad limitada de configuración de los mismos, no pudiendo ni atemperar su contenido ni negar su ejercicio, cualquiera que sea la situación administrativa del extranjero
2. En segundo lugar, aquellos derechos (constitucionales)[19] de los que los extranjeros podrán ser titulares en la medida y condiciones que se establezcan en el Título I de la Constitución, en los tratados y las leyes, tal y como establece el artículo 13.1 CE, y cuya configuración legal puede tomar en consideración datos relevantes —por ejemplo, la situación administrativa— para establecer diferenciaciones respecto a los nacionales.[20]
3. Por último, los derechos que los extranjeros, de entrada, no tienen, por haber sido expresamente excluidos de su titularidad. Es el caso de los derechos reconocidos en el artículo 23 CE, con la salvedad del sufragio en las elecciones locales cuando exista reciprocidad.

De acuerdo con los argumentos vertidos por las sentencias que han examinado la inconstitucionalidad del desarrollo legislativo de determinados derechos fundamentales de los extranjeros, podemos llegar

sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE de 22 de enero de 2008.
– STC 264/2007, de 20 de diciembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1677-2001. Interpuesto por la Junta de Extremadura respecto a diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE de 22 de enero de 2008.
– STC 265/2007, de 20 de diciembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1679-2001. Interpuesto por el Principado de Asturias respecto a diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE de 22 de enero de 2008.

[19] En la Sentencia citada, el Tribunal Constitucional señaló que la previsión del artículo 13 CE-78, que hace depender la titularidad y el ejercicio de los derechos y libertades de los extranjeros de los tratados y de la ley, «no supone, sin embargo, […] que se haya querido desconstitucionalizar la posición jurídica de los extranjeros relativa a los derechos y las libertades públicas, pues la Constitución no dice que los extranjeros gozarán en España de los derechos que les atribuyan los tratados y la ley, sino de las libertades «que garantiza el presente título [el Título I] en los términos que establezcan los tratados y la ley», de modo que los derechos y libertades reconocidos a los extranjeros siguen siendo derechos constitucionales y, por tanto, dotados —dentro de su específica regulación— de la protección constitucional, pero son todos ellos sin excepción derechos de configuración legal» (Fundamento Jurídico [FJ] 2). En sucesivos pronunciamientos, el Tribunal Constitucional abundaría en la tesis de que los derechos *de configuración legal* son derechos constitucionales, precisando que la configuración legal no comporta que la regulación de su titularidad y de su ejercicio se pueda dejar al libre arbitrio del legislador (Lucas 2006b).

[20] En la STC 236/2007, el TC parte de un primer argumento en virtud del cual reconoce que ordenamiento jurídico español atribuye a la constitución en conjunto ser fuente primera tanto de la titularidad como del ejercicio de los derechos de los extranjeros en España. Éstos deben deducirse —afirma el fundamento jurídico 3º— de una interpretación sistemática de todo el título I. A su juicio el artículo 13.1 se refiere a todos los extranjeros por contraposición a los nacionales, aunque los extranjeros puedan encontrarse en España en situaciones jurídicas diversas. Por otra parte el TC considera que el legislador no goza de igual libertad para regular la titularidad y el ejercicio de los distintos derechos del título I, pudiendo modular su ejercicio, pero no su reconocimiento.

a algunas conclusiones. El art. 13.1. de la CE concede al legislador «una notable libertad» de regulación, pudiendo establecer determinadas condiciones para su ejercicio, lo que depende de: a) La identificación del grado de vinculación entre los derechos fundamentales y la dignidad humana a partir del contenido y la naturaleza del derecho, su contenido esencial, que encuentra en la Declaración Universal y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos un contenido interpretativo, b) el contenido preceptivo del derecho cuando la Constitución lo reconozca directamente a los extranjeros, c) el contenido delimitado para cada derecho por la Constitución y los tratados internacionales, d) las condiciones de ejercicio establecidas por la ley deben orientarse a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y respetar el principio de proporcionalidad con la finalidad perseguida (FJ 4, STC 236/2007).

Los desarrollos expansivos de los derechos de los extranjeros realizados por la jurisprudencia constitucional no han alterado las líneas esenciales de esta clasificación tripartita,[21] discutible desde la perspectiva de la integridad e indivisibilidad de los derechos fundamentales y no totalmente coherente con la sistemática del texto constitucional (Añón 2003; García Añón 2004b). Los derechos constitucionales de naturaleza participativa de los inmigrantes se sitúan, pues, a caballo entre aquellos que puede ser modulados por la configuración del legislador y aquellos que les están vedados, a salvo de la excepción señalada en el texto constitucional. Las limitaciones en el reconocimiento de los derechos de participación —de modo paradigmático, la exclusión del sufragio— es una cuestión política para dirimir en el ámbito que le es propio. Pero la pervivencia en el tiempo de esta tripartición *jurídica*, que responde a una percepción del fenómeno migratorio que poco tiene que ver con la realidad social y política de España como contexto de recepción, es sintomática y reveladora de las dificultades *políticas* con las que tropieza la integración cívica de los inmigrantes dos décadas después del pronunciamiento del máximo intérprete de la Constitución.

a) *El derecho de sufragio.* De acuerdo con lo previsto en el artículo 13.1 y 2. de la CE-78, el artículo 6 del texto integrado de la LOEX dispone:

1. Los extranjeros residentes en España podrán ser titulares del derecho de sufragio en las elecciones municipales atendiendo a criterios de reciprocidad, en los términos que por Ley o Tratado sean establecidos para los españoles residentes en los países de origen de aquéllos.
2. Los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que dispongan los reglamentos de aplicación.
3. Los Ayuntamientos incorporarán al padrón y mantendrán actualizada la información relativa a los extranjeros que residan en el municipio.
4. Los poderes públicos facilitarán el ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en los procesos electorales democráticos del país de origen.

La reforma operada por la LO 8/2000 eliminó la previsión contemplada en la redacción del artículo 6.2 de la LO 4/2000 de que los extranjeros residentes empadronados que no pudieran participar en las elecciones locales eligieran democráticamente a sus propios representantes con la finalidad de tomar parte en los debates y decisiones municipales de interés para las comunidades de inmigrantes conforme a la legislación de bases de régimen local.

En el capítulo siguiente volveremos sobre la regulación de los mecanismos de participación ciudadana contemplados en la legislación estatal de régimen local a los que hace referencia el vigente artículo 6.2 de la LOEX. Centrándonos en la regulación del derecho de sufragio, cabe señalar que el acceso al subsistema electoral de los extranjeros se concreta en la LO 5/1985, del régimen electoral general, que reenvía al derecho comunitario (en España tienen derecho a votar y ser elegidos en las elecciones municipales los nacionales de los países miembros de la UE que residan en nuestro país y hayan manifestado su voluntad de ejercer el sufragio) y a la existencia de tratados que reconozcan la reciprocidad. Con anterioridad al establecimiento de la UE y la ciudadanía europea, se habían suscrito convenios con los Países Bajos, Dinamarca y Suecia. El Tratado de Maastricht (artículo 8B) cumplió la exi-

[21] Véanse, entre otras, STC 99/1985, STC 130/1995 y STC 95/2000.

gencia del artículo 13.2 CE en relación con los nacionales de países miembros de la UE residentes en España (y los españoles residentes en países miembros). Actualmente, el único acuerdo bilateral efectivo es el suscrito con Noruega.[22] Las incorporaciones de nuevos Estados a la Unión Europea en 2004 y 2007 han supuesto una ampliación del voto municipal a sujetos hasta hace poco excluidos de la participación electoral, pero el sufragio de los no comunitarios sigue siendo un *derecho expectante* (Solanes 2001a) que sólo podrá hacerse efectivo cuando se produzca su desarrollo convencional. España ha firmado tratados y acuerdos generales de cooperación y amistad con Estados como Venezuela, Argentina, Colombia, Uruguay o Chile que incluyen el voto en las municipales de los residentes en ambos países. Sin embargo, la efectividad del derecho queda condicionada a la activación de esos protocolos mediante la firma de convenios bilaterales específicos de desarrollo, circunstancia que hasta hoy no se ha producido.

El principal obstáculo para el reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros no comunitarios es la cláusula de reciprocidad, introducida por el constituyente pensando en los emigrantes españoles de 1978 y no en los inmigrantes que actualmente viven y trabajan en España. La exigencia de reciprocidad dificulta —y en algunos casos imposibilita de hecho— el acceso al sufragio local de inmigrantes procedentes de Estados con los que no es previsible que España firme tratados y convenios de desarrollo a corto plazo (Aja y Díez Bueso 2005b), más allá de los problemas que plantea la firma de acuerdos con países no democráticos o con aquellos Estados en los que apenas hay españoles residentes.

Los argumentos sobre la necesidad y la conveniencia de reconocer el derecho de sufragio a los inmigrantes no comunitarios expuestos en el capítulo precedente son, obviamente, aplicables al caso español. La experiencia de los países europeos cuyas legislaciones internas reconocen el derecho ha desmentido las objeciones a la participación política de los no comunitarios. La participación electoral normalizada de algunas minorías étnicas y religiosas de nacionalidad española puede también conjurar los temores que despierta la inclusión política de los extranjeros no comunitarios.[23] Por otra parte, la reciente introducción en las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de la cuestión ha mostrado que la opinión pública es favorable al reconocimiento del voto municipal a los extranjeros residentes[24] a pesar de que la introducción de la variable del voto y la integración política en la agenda contribuiría a salir del estancamiento discursivo en torno a la inmigración (Zapata-Barrero 2005a) o, quizás por ello, el debate político sobre el reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros no comunitarios se ha desarrollado sin una voluntad clara de afrontar los dilemas políticos y jurídicos que plantea. A raíz de una moción presentada por ERC y enmendada por el PSOE, el 18 de mayo de 2004 se aprobó, en el Congreso de los Diputados, lo que se consideró una primera formulación de un pacto de Estado en materia de inmigración, en el que los distintos grupos parlamentarios, salvo el Popular, acordaron instar al Gobierno a «avanzar, previo consenso social y político, hacia el derecho de participación política de los residentes legales permanentes en las eleccio-

[22] Acuerdo entre España y Noruega, reconociendo el derecho a votar en Elecciones Municipales a los nacionales noruegos en España y a los españoles en Noruega, de 6 de febrero de 1990 (Boletín Oficial del Estado [BOE] 27 de junio de 1991). El acuerdo únicamente contempla el sufragio activo y exige la residencia legal e ininterrumpida en España durante tres años para el ejercicio del derecho.

[23] Martínez de Lizarrondo (2004) hace referencia al caso de la organización política de las comunidades musulmanas (de nacionalidad española) de Ceuta y de Melilla. Las dificultades iniciales de los musulmanes ceutíes y melillenses para integrarse en los partidos tradicionales llevaron a la creación de un partido musulmán en el año 1991, Iniciativa por Ceuta, que cosechó un mal resultado en las municipales. Esto probaría que los musulmanes españoles no optan por el voto religioso o étnico y que, a pesar de las dificultades para integrarse en las estructuras de los partidos tradicionales, orientan su voto hacia las opciones políticas institucionalizadas. En los últimos años han surgido nuevos partidos (algunos formados sólo por musulmanes, otros de composición plural aunque orientados a la base social de la comunidad musulmana) que han obtenido mejores resultados electorales. Entre éstos destaca Coalición por Melilla, la segunda fuerza electoral después del partido socialista.

[24] En noviembre de 2005, un 60% de los españoles consideraba que éstos «deberían tener derecho a votar en las elecciones municipales» (Estudio 2.625. Barómetro de noviembre 2005. CIS. Este porcentaje de apoyo disminuye al 53,4% si se pregunta por las elecciones generales).

nes locales». Esta propuesta se acordó junto a otras dos: ampliar la duración del visado de búsqueda de empleo y abrir un período de consultas para elaborar el nuevo reglamento.[25] La propuesta relativa al visado de búsqueda de empleo fue acogida por el RD 2393/2004, que aprobó el nuevo Reglamento de la LOEX, pero la cuestión del sufragio quedó pendiente. Algunos grupos parlamentarios han adoptado iniciativas políticas más ambiciosas que, al margen de sus posibilidades de éxito, han contribuido a abrir espacios de debate político sobre la necesidad de incorporar a los inmigrantes a la vida política. Es el caso de la Proposición de Ley Orgánica para el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo a los ciudadanos extranjeros en España, presentada en octubre de 2005 por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya-Verds (Boletín Oficial de las Cortes Generales 2005), una iniciativa que abordaba la raíz del problema de la reciprocidad[26] y que fue más tarde redefinida en sus líneas esenciales. En marzo de 2006, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó por unanimidad, y a instancias del propio Grupo Parlamentario de IU-ICV, una Proposición no de Ley para «avanzar en el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos extranjeros en España en los términos que se establece en el artículo 13.2 de la Constitución Española». Posteriormente, en julio de 2006, el acuerdo entre los grupos parlamentarios Socialista e Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya-Verds refrendó la redefinición de la proposición de Ley Orgánica presentada en octubre de 2005 por el segundo de estos grupos. La (nueva) Proposición no de Ley de 10 de julio de 2006 (registrada el 17 de agosto) se adecua a la letra de la Constitución y al criterio de reciprocidad y aboga por la negociación de acuerdos con los países que tengan un mayor número de nacionales residiendo legalmente en España, en particular, con aquellos países «con los que tenemos mayores vínculos históricos, culturales y afectivos». Los términos de esta proposición —relevantes en la medida en que uno de los grupos proponentes es el que sostiene al Gobierno en el Parlamento— son los siguientes:

> *El Congreso insta al Gobierno a: a) Proceder a la negociación y firma de acuerdos o convenio con los países con mayor número de nacionales residentes legales en España y, especialmente, con aquellos con los que ésta tiene relaciones históricas, políticas y culturales más estrechas, al objeto de que dichos nacionales puedan votar y ser elegidos en las elecciones municipales en España con arreglo al artículo 13.2 de la Constitución; b) Solicitar del Consejo de Estado un informe sobre la aplicación del artículo 13.2 de la Constitución a los efectos de la participación de los extranjeros residentes en España en las elecciones municipales, y, particularmente, sobre la interpretación de los términos «criterios de reciprocidad» a que se refiere el precepto citado; c) La firma y ratificación del Convenio europeo sobre participación de los extranjeros en la vida pública local, de 5 de febrero de 1992.*

El debate político se sitúa, por tanto, dentro de los límites marcados por el artículo 13.2 de la Constitución. Los términos en que finalmente se ha abordado la cuestión del sufragio de los extranjeros en sede parlamentaria reflejan la gran renuencia del legislador a plantear cualquier modificación del texto constitucional. Esta resistencia se debe, en parte, a la complejidad de los procedimientos de reforma que impone la rigidez de la CE, pero también al tabú —subyacente a la gravedad de los dispositivos de revisión— que pesa sobre la propia idea de alterar el texto de la Constitución. Para amplios sectores sociales y políticos, la CE es la expresión de un compromiso que canceló de manera pacífica algunas cues-

[25] Véase Congreso de los Diputados (2004).

[26] En síntesis, la proposición de Ley Orgánica planteaba el cambio en los siguientes términos:

a) En la exposición de motivos se mencionaba la necesidad de reformar la Constitución.

b) Se proponía la reforma de la LO 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social (modificada por las LO 8/2000 y 14/2003), específicamente el artículo 6 en sus apartados 1, 2 y 4.

c) Se proponía, asimismo, la reforma de algunos artículos de la LO 5/1985 del Régimen Electoral General y la adición de algunos apartados en su articulado, todo ello con el fin de reconocer el derecho de sufragio activo y pasivo a los extranjeros no comunitarios sobre la base de la residencia legal en España.

tiones que han separado a los españoles en el pasado; una división paradigmáticamente representada por la Guerra Civil y las cuatro décadas de dictadura que antecedieron al proceso constituyente de 1978. Dado este trasfondo, existe un interés estratégico entre los principales líderes y partidos en que la Constitución se toque lo menos posible (Ferreres Comella 2000). Esta actitud prudencial ha beneficiado a aquellas cláusulas constitucionales vinculadas a los grandes pactos sobre las materias *sensibles* a las que el constituyente trató de dar respuesta (por ejemplo, la cuestión territorial), pero también se ha extendido a aquellos preceptos constitucionales que ni fueron aprobados con la mira puesta en los conflictos del pasado, ni pudieron ser redactados previendo los cambios sociales del futuro.

Tal y como se ha planteado en el debate político sobre el derecho de sufragio de los extranjeros en esta coyuntura concreta, parece que la estrategia más factible para extender el voto a los inmigrantes residentes es, a corto plazo, la firma de convenios bilaterales. En todo caso, si realmente existe la voluntad política de ampliar el derecho de sufragio a *todos* los inmigrantes que residan legal y establemente en España, resulta difícil imaginar cómo puede ser interpretado un precepto tan explícito como el 13.2 CE para salvar el obstáculo de la reciprocidad y eludir la reforma de la Constitución. En el caso del sufragio de los extranjeros no comunitarios, el problema no es, como sucede con otros derechos de participación de los extranjeros, la constitucionalidad de la legislación que desarrolla el derecho, sino el propio contenido del precepto constitucional que lo reconoce, de ahí que en el futuro deba ser planteada una modificación de la CE que suprima el requisito de la reciprocidad y adopte como premisa la existencia de una vinculación del sujeto con el espacio al que se adscribe su elección política (es decir, su lugar de residencia) y que le capacite para intervenir en la adopción de decisiones que afecten a esa concreta comunidad (Presno 2004b).

b) *El acceso a la función pública.* Los artículos 13.2 y 23.2 de la Constitución reservan el «acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos» a los españoles. La regla general de exclusión del acceso a la función pública de los extranjeros fue excepcionada para los comunitarios por la Ley 17/1993, de 23 de diciembre, por la que se regula el Acceso a determinados Sectores de la Función Pública de los Nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea, aprobada con el objeto de delimitar el contenido del derecho a la libre circulación de trabajadores en el ámbito de la Administración Pública y para introducir las precisiones que derivan de la interpretación que de ese derecho realizó el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.[27] La ley fue dictada con carácter de norma básica del régimen estatutario de funcionarios públicos al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución y, más tarde, fue reformada por el artículo 37 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que amplió su ámbito subjetivo de aplicación, reconociendo el derecho de acceso a la función pública no sólo a los nacionales de otros Estados miembros, sino también a sus cónyuges, a los de los españoles y a otros familiares (con independencia de la nacionalidad que posean), así como a las personas incluidas en el ámbito de aplicación de los Tratados Internacionales celebrados por la Comunidad Europea y ratificados por España que reco-

[27] En su Sentencia de 17 de diciembre de 1980, el TJCE interpretó la exclusión de los nacionales de los países miembros de los empleos de la Administración Pública en la regulación de la libre circulación de trabajadores (artículo 48.4 del TCE, Tratado Constitucional Europeo), señalando que *empleo público* es aquél que comporta una participación directa o indirecta en el ejercicio de la potestad pública y en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de intereses generales del Estado o de otras colectividades públicas. Este tipo de empleo, según el TJCE, supone, de parte de sus titulares, la existencia de una relación particular de solidaridad respecto del Estado, así como de reciprocidad de derechos y deberes, fundamento del vínculo de la nacionalidad. De acuerdo con esta interpretación, los empleos públicos a los que no podrían acceder los nacionales de los países miembros se caracterizan por las notas de interés general y ejercicio de autoridad. El artículo 5.1 de la LOEX 7/1985 excluía explícitamente a los extranjeros del «acceso a cargos públicos o que impliquen el ejercicio de autoridad». De la lectura conjunta de este artículo y la interpretación del TJCE podía deducirse que la Ley de 1985, siguiendo esta sistemática, restringía el acceso a la función pública sólo «cuando implique ejercicio de autoridad», haciendo posible eximir del requisito de la nacionalidad a los extranjeros no comunitarios en los términos que la vigente Ley 17/1993 establece para los comunitarios. Es decir, el ámbito de la restricción por razón de nacionalidad quedaría limitado a la denominada función pública superior. Esta interpretación no fue, sin embargo, acogida por la LOEX 4/2000 (Aja y Díez Bueso 2005b).

nozcan la libre circulación de trabajadores. La Ley 17/1993 determina, en el ámbito subjetivo descrito, el derecho a acceder en condiciones de igualdad a la función pública española, *excepto en aquellos empleos que supongan una participación directa o indirecta en el ejercicio del poder público o en las funciones que tienen por objeto la salvaguarda de los intereses generales del Estado o de las Administraciones*. Corresponde a las comunidades autónomas la determinación, por vía reglamentaria, de los cuerpos, escalas, plazas, empleos o puestos a los que podrán acceder los sujetos beneficiarios de la libre circulación de trabajadores, excluyendo aquéllos cuyas funciones estén incluidas en las excepciones que deriven de la normativa estatal.

La legislación vigente reconoce, por tanto, el derecho de acceso a la función pública (p.ej. a ser funcionarios) a los comunitarios y a los sujetos incluidos en el ámbito subjetivo de las normas citadas, si bien restringe el acceso a los *cargos públicos* o a lo que podría llamarse función pública superior, de acuerdo con la interpretación que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) ha realizado del concepto de *empleo público*. Este reconocimiento no alcanza a los no comunitarios. El artículo 10.2 de la LOEX, modificado por la LO 8/2000 para añadir el requisito de la residencia legal en España e introducir la equiparación con los nacionales de los Estados miembros de la UE, únicamente reconoce a los extranjeros no comunitarios en situación de regularidad administrativa el derecho de acceder al empleo público *como personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas*, pero no como funcionarios. Los no comunitarios podrán, pues, presentarse a las ofertas de empleo público que convoquen las Administraciones, en igualdad de condiciones que los nacionales de los países miembros de la Unión Europea, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

c) *Los derechos de reunión y manifestación.* Ambos derechos se recogen en el artículo 21 de la Constitución y en el artículo 7 de la LOEX, que limita su *ejercicio* a los extranjeros que posean la estancia o residencia en España.

Junto a los preceptos relativos a los derechos de asociación, sindicación y huelga, el artículo 7 de la LOEX fue impugnado ante la jurisdicción constitucional. Es un retroceso que este recurso de inconstitucionalidad recuerde a aquél que interpuso el Defensor del Pueblo contra algunos preceptos de la Ley de Extranjería de 1985, aunque la actual exclusión de los extranjeros en situación de irregularidad administrativa no es contraria a la doctrina del Tribunal Constitucional fijada en la STC 115/1987, que resolvió aquel recurso. En relación con el derecho de reunión, lo que se dirimió entonces fue la constitucionalidad del requisito de autorización administrativa previa para ejercer el derecho. Al igual que en la regulación actual, el derecho de reunión solamente era reconocido por la LOEX 7/1985 a los extranjeros en situación administrativa regular, y la sentencia por la que se declaró inconstitucional la autorización previa (STC 115/1987) anuló el requisito para quienes pudieran ejercer el derecho con arreglo a la LOEX, es decir, los regulares. El artículo 4 del Reglamento de 1996 (RD 155/1996) recogería expresamente la eliminación de la exigencia de autorización administrativa previa.

Los distintos recursos de inconstitucionalidad planteados al desarrollo normativo del derecho de reunión y manifestación, han tratado de probar la incompatibilidad entre esta regulación y el contenido del artículo 21.1 CE: «se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa», así como distintas disposiciones internacionales de derechos humanos. La respuesta del Tribunal Constitucional español se ha sustanciado, como hemos señalado en distintas sentencias (véase nota 18), de las que haremos expresa referencia a la STC 236/2007 por ser la primera de ellas y por contener una argumentación más prolija y recepcionada en las demás sentencias, excepto la STC 259/2007 por lo que se refiere al derecho de huelga.

El razonamiento del TC tiene como primer propósito determinar la vinculación del derecho de reunión con la garantía de la dignidad humana, a partir del tipo abstracto del derecho y de los intereses que protege, para fijar posteriormente en qué medida es imprescindible para la dignidad de la persona, a través de los criterios interpretativos proporcionados por la Declaración Universal y los Tratados Internacionales de derechos humanos (STC 91/2000). Contenido esencial del derecho de reunión establecido en nuestro ordenamiento jurídico en la STC 284/2005, de 7 de

noviembre, y catalogado como manifestación colectiva del derecho de libertad de expresión, cauce del principio democrático de participación tanto en su dimensión subjetiva como objetiva. Para muchos grupos sociales, expone el TC, este derecho es, en la práctica, uno de los pocos medios de que disponen para expresar públicamente sus ideas y reivindicaciones. La conexión entre el derecho de reunión, la libertad de expresión y su carácter participativo dotan a este derecho de una relevancia fundamental en un Estado democrático.

El segundo propósito del razonamiento del alto tribunal atiende al tenor literal del artículo 21 CE, cuando dispone que «se reconoce». Una expresión que interpretada de conformidad con los tratados internacionales lleva a sostener al TC que se trata de un derecho de todas las personas, reconocido también a los extranjeros con independencia de su situación jurídica (STC 95/2000, FJ 5). Concluye el tribunal que, de estos argumentos, deriva una exigencia al legislador de respetar el contenido mínimo de este derecho reconociéndolo a toda persona cualquiera que sea la situación en que se encuentre. Sin embargo, el legislador español en la LO 8/2000, a juicio del TC, no ha llevado a cabo únicamente una modulación del derecho de reunión, «estableciendo condiciones a su ejercicio, sino que niega este derecho a los extranjeros que no dispongan de autorización de estancia o residencia en España» y, por lo tanto, tal regulación vulnera el contenido esencial del artículo 21.1 CE.

Como inmediatamente veremos, sin embargo, el tribunal llega a la conclusión de que el precepto de la LO 8/2000 es inconstitucional, pero no es nulo. En este preciso sentido, los derechos de reunión y manifestación sólo han sido reconocidos a los extranjeros en situación administrativa irregular durante el breve lapso en que estuvo en vigor la LO 4/2000 en su primera redacción, desde enero hasta diciembre de 2000. El principal reproche que se ha formulado a la actual regulación es la exclusión de los extranjeros en situación de irregularidad del disfrute de estos derechos a través de la confusa separación conceptual de la titularidad y el ejercicio, en líneas generales sólo posible en el caso de los menores e incapaces (Aragón 2001).

En el caso de los extranjeros en situación regular, el ejercicio del derecho se regula por las disposiciones generales también aplicables a los nacionales. Así, para el ejercicio de la libertad de manifestación, basta cumplir los requisitos como la previa concertación, la temporalidad, la concordancia de objetivos, el carácter público de la reunión y la comunicación a la autoridad competente. Cumplidas las exigencias legales, la manifestación tan sólo puede prohibirse basándose en alguna de las razones normativamente tasadas.

d) *Los derechos de asociación, sindicación y huelga.* El artículo 22 de la Constitución recoge, con carácter general, el derecho de asociación, que se concreta en la LO 1/2002, de 22 de marzo. Las disposiciones específicas para los no comunitarios se contemplan en el artículo 8 del texto integrado de la LOEX, que exige autorización de estancia o residencia para el ejercicio del derecho. La duda sobre la constitucionalidad de la regulación legal de los derechos de reunión y manifestación de los inmigrantes en situación administrativa irregular es, en este sentido, también extensible a la regulación legal del derecho de asociación.[28]

La jurisdicción constitucional ha tenido también que llevar a cabo un pronunciamiento relativo a esta exigencia del derecho de asociación. Como en el caso anterior, el TC asume el contenido esencial de este derecho en virtud de una interpretación conforme a la Constitución española, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados internacionales y de conformidad con la jurisprudencia anterior del TC. Contenido que se sustancia en virtud de los siguientes parámetros: a) la libertad positiva de creación de asociaciones y de adscripción a las existentes, b) la libertad negativa de no asociarse y de dejar de pertenecer a las mismas, c) la libertad de organización y funcionamiento internos sin injerencias públicas y d) facultades de los asociados individualmente considerados, frente a las propias asociaciones a las que pertenezcan o a las que pretenden incorporarse.

[28] La citada STC 115/1987 también declaró inconstitucional la facultad reconocida por la LOEX 7/1985 al Consejo de Ministros para acordar la suspensión de las actividades de las asociaciones promovidas e integradas mayoritariamente por extranjeros.

La STC 115/1987, de 7 julio ya estipuló que la CE reconoce directamente a los extranjeros el derecho de asociación. El legislador está habilitado para «establecer condicionamientos adicionales» a su ejercicio, pero siempre respetando las prescripciones constitucionales. El TC considera, en síntesis, que el derecho de asociación se encuentra vinculado a la dignidad humana y al libre desarrollo de la personalidad por cuanto protege el valor de la sociabilidad como dimensión esencial de la persona y en cuanto elemento necesario para la comunicación pública en una sociedad democrática. Dado que se trata de un derecho cuyo contenido está unido a esa dimensión esencial, no es constitucionalmente admisible la negación de su ejercicio a los extranjeros que carezcan de la correspondiente autorización de estancia o residencia en España (STC 236/2007, FJ 7).

El derecho de asociación conlleva la libre disponibilidad de las personas para constituir formalmente, con otras personas, agrupaciones permanentes encaminadas a la consecución de fines específicos, de carácter no lucrativo. Se manifiesta, por tanto, en la facultad de crear una asociación o adscribirse a cualquiera de las existentes, el derecho a no ser obligado a incorporarse a ellas, la facultad de organizarlas internamente sin injerencias externas y la libertad de abandonarlas a voluntad propia. Se consideran ilegales las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delitos, así como las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.

La LOEX impone a los poderes públicos, en su artículo 69, la obligación de impulsar el fortalecimiento del movimiento asociativo entre los inmigrantes, y de apoyar a los sindicatos, las organizaciones empresariales y las organizaciones no gubernamentales que favorezcan la integración social de los inmigrantes, facilitándoles ayuda económica, tanto a través de los programas generales como en relación con sus actividades concretas. La restricción en el ejercicio del derecho, como es obvio, limita el campo de acción de la obligación legal.

En el caso de extranjeros residentes legales existe una equiparación con los españoles en el ejercicio del derecho de asociación. La principal duda, sin embargo, se plantea en relación con la posibilidad de que los extranjeros constituyan formaciones políticas. Respecto a esta cuestión, la *Ley 6/2002, de Partidos Políticos*, permite la afiliación a los extranjeros con autorización de residencia y reserva el derecho de crear partidos a los españoles, una reserva que el Tribunal Constitucional confirmó en la sentencia que resolvió el recurso presentado contra la LO 6/2000 (STC 48/2003). Aja y Díez Bueso (2005b) han señalado que esta interpretación no es coherente con la jurisprudencia previa del TC, que afirma que el régimen jurídico de los partidos políticos se incluye en el régimen general de las asociaciones (STC 85/1986). Dado el marco legal vigente, parece que el mecanismo a priori más eficaz para canalizar la participación social de los inmigrantes es el asociacionismo *cívico* y no la formación de partidos políticos (que no podrían concurrir a las urnas con candidatos extranjeros y no podrían ser votados por extranjeros no comunitarios). No obstante, los autores arriba citados argumentan a favor del reconocimiento del derecho a crear partidos mediante la extrapolación del razonamiento relativos al derecho de afiliación: si la función de los partidos políticos no se limita únicamente a concurrir a las diferentes convocatorias electorales, sino a conformar la opinión pública, a contribuir a la educación política y a la integración de intereses en objetivos políticos, la negación del sufragio a los integrantes de un partido por razón de su nacionalidad no puede erigirse en razón suficiente que justifique la prohibición de afiliarse. Por la misma razón, tampoco debería ser un obstáculo para reconocerles el derecho a crear partidos. Queda claro, en todo caso, que el debate sobre el reconocimiento del derecho de los extranjeros no comunitarios a participar en las convocatorias electorales debe incorporar la cuestión de la creación de formaciones políticas propias para concurrir a las elecciones de ámbito local o la exploración de fórmulas como las agrupaciones electorales.

En relación con el derecho a la libre sindicación de los trabajadores extranjeros, un derecho complejo que comprende la facultad de afiliación, la creación de sindicatos y la fundación de —o la afiliación a— organizaciones de segundo nivel, incluidas las internacionales (Ojeda Avilés 2002), son dos de las limitaciones impuestas por la LOEX, que lo regula en su artículo 11 junto al derecho de huelga. En primer término, la exclu-

sión subjetiva del reconocimiento del derecho de afiliación a los extranjeros en situación administrativa irregular. En segundo lugar, el no reconocimiento del derecho a fundar sindicatos a los trabajadores extranjeros, aun a los que se encuentren en situación regular, una limitación que debe ser interpretada como una restricción del contenido esencial del derecho de asociación reconocido en la CE-78, que faculta a los ciudadanos no sólo a afiliarse a un sindicato ya constituido, sino también a fundar sindicatos.

Con relación a la afiliación, la diferenciación entre el reconocimiento del derecho y su ejercicio se concreta en el artículo 11 de la LOEX, en virtud del cual los extranjeros tiene derecho, en las mismas condiciones que los españoles, si bien no pueden ejercerlo si no tienen una autorización de estancia o residencia en España. En el mismo sentido se concreta el derecho de huelga, vetado a las personas que engrosan el mercado no formal de trabajo. La privación del derecho a la sindicación de los extranjeros en situación irregular es, de nuevo, cuestionable. Por una parte, ni la CE-78 en su artículo 28.1, ni el artículo 1 de la LO 11/1985 de *Libertad Sindical*, ni el tenor del articulado de instrumentos internacionales como el Convenio n.º 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1947, ratificado por España en 1977, prevén ninguna excepción o restricción subjetiva del derecho a la afiliación al sindicato (Aragón Bombín 2004). El TC asume un planteamiento como este y le lleva a establecer tres ideas sustantivas relativas al contenido y titularidad del derecho. a) El derecho comprende distintas posiciones normativas comprensivas de una dimensión asociativa de la libertad sindical (derecho a fundar sindicatos), b) una vertiente funcional que comprende el derecho a la actividad sindical y c) se trata de un derecho cuya titularidad recae en todos los trabajadores en sentido material y no jurídico-formal, de donde el TC concluye que la exclusión total del derecho a los extranjeros que trabajen, pese a no contar con la autorización de estancia o residencia, no formaría parte de las limitaciones o excepciones que el legislador puede establecer. El tribunal afirma así que: «La concepción según la cual el derecho a la libertad sindical se ejercería exclusivamente por quienes ostentan la condición de trabajador en sentido legal», es decir, por quienes «sean sujetos de una relación laboral no se corresponde con la titularidad de un derecho fundamental» (STC 236/2007, FJ 9). Los extranjeros en España pueden afiliarse a un sindicato para la defensa de sus intereses, entre los que puede encontrarse la regularidad de su situación, pese a la irregularidad de la misma. De la argumentación precedente, aunque aquí sintetizada, el tribunal concluye la inconstitucionalidad de esta disposición por ser contraria al artículo 28.1 CE.

La expresión normativa del derecho de huelga contenido en la LO 8/2000 fue recurrida por inconstitucional. Sobre este derecho se ha expresado la STC 259/2007, de 19 de diciembre de 2007. La mencionada sentencia aborda junto a los derechos examinados hasta aquí y respecto de los cuales suscribe literalmente los argumentos y fallo de la STC 236/2007 y posteriores, el derecho de huelga cuya regulación por parte de la LO 8/2000 lo hace depender de la circunstancia de que los extranjeros cuenten con la previa autorización para trabajar. Su examen desde la perspectiva de su constitucionalidad recurre, como en anteriores supuestos, al contenido esencial del derecho como parámetro de constitucionalidad que encuentra su base en el artículo 28.2 CE y en los tratados internacionales de derechos humanos (art. 10.2 CE). Contenido que desde la STC 11/1981 se circunscribe a la doble dimensión de derecho subjetivo del trabajador, que consiste en la cesación del trabajo en cualquiera de sus manifestaciones y derecho fundamental que legitima los medios de defensa de los intereses de grupos y estratos de población socialmente dependientes, garantía de la afirmación de los intereses de los trabajadores en los conflictos socioeconómicos. Abordar la cuestión de la titularidad del derecho exige partir de la dicción del artículo 28.2 CE que no establece distinción alguna, sino que lo reconoce a todos los trabajadores dado que su justificación reside en ser un medio legítimo para la defensa de los intereses de aquellos. Sin embargo, prosigue el tribunal, el concepto de trabajador relevante, como ocurre con la libertad sindical es un concepto material y no jurídico-formal, por tanto es independiente de la legalidad o no de la situación. El TC se refiere así a «todo aquel que presta sus servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona» (259/2007, FJ 7). En

esta línea la LO 8/2000 establece el criterio de que la ausencia de autorización para trabajar no invalida el contrato de trabajo respecto a los derechos del trabajador extranjero.

La STC 236/2007 y las demás sentencias concordantes, excepto la STC 259/2007, de 19 de diciembre, precisan el significado y alcance de la declaración de inconstitucionalidad de los derechos examinados. Distinguen las sentencias entre inconstitucionalidad y nulidad. El Tribunal opta por declarar la inconstitucionalidad, pero no la nulidad de los derechos de reunión, asociación y sindicación. El razonamiento atiende a dos argumentos principales. Por un lado, considera que la declaración de nulidad de todo el precepto incluyendo el disfrute de los derechos de los extranjeros con permiso o autorización de estancia o residencia, produciría un vacío legal problemático para el ordenamiento jurídico; si, por el contrario, declara nulo únicamente el inciso «que podrán ejercer cuando obtengan la autorización…», el Tribunal estaría invadiendo el espacio del legislador que puede decidir regular esto de diversas formas; puesto que al tribunal únicamente le compete analizar si la opción legislativa es conforme o no a la Constitución y no señalar qué opción sería correcta. Por tanto, la inconstitucionalidad sin nulidad exige que sea el legislador, en el marco de su libertad de configuración normativa, quien establezca las condiciones de ejercicio de los derechos de reunión, asociación y sindicación.[29] Sin embargo, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 259/2007, cuyo razonamiento hemos atendido respecto al derecho de huelga, declara que el inciso «cuando estén autorizados a trabajar» del artículo 11.2 LO 4/2000, en su redacción del artículo 1.9 de la LO 8/2000, no sólo debe ser declarado inconstitucional, sino asimismo nulo, pues «la exclusión total del derecho de aquellos extranjeros que trabajen a pesar de carecer de la correspondiente autorización administrativa para ello no se compadece con el reconocimiento del derecho de huelga que proclama el art. 28.2 CE, interpretado conforme a la normativa internacional» (FJ 9). El Tribunal Constitucional acepta que la idea central para articular el presupuesto básico en virtud del cual hay derechos en los que no cabe establecer diferencias entre nacionales y extranjeros respecto a la titularidad del mismo es la dignidad humana. Asume también que son posibles algunas condiciones diferenciales en el ejercicio de los derechos, siempre que tales condiciones no afecten al goce del contenido esencial del derecho o lo hagan impracticable. Sin embargo, el argumento que parte de la apelación a la dignidad humana ha sido invocado por el tribunal con una cierta incoherencia. Esto es, la condición administrativa del extranjero, su situación de residencia o estancia legal, podría, en su caso, modular algunos aspectos del derecho, pero no parece que tales limitaciones puedan alcanzar al acceso mismo al derecho y a su viabilidad. Este razonamiento es llevado a cabo por el Tribunal Constitucional hasta sus últimas consecuencias en el caso del derecho a la justicia gratuita como derecho integrado en el de tutela judicial efectiva (STC 95/2003) y asumido en todas las sentencias citadas; así como respecto al derecho de huelga y educación no obligatoria. Precisamente porque respecto a todos ellos el Tribunal considera que la distinción entre extranjeros residentes o con estancia autorizada en España y la imposibilidad de su ejercicio para los residentes no autorizados legalmente hace inviable el propio derecho, por ejemplo, impide que una persona pueda actuar ante los tribunales con respecto a su propia situación jurídica, incluida la expulsión del territorio nacional, o impide que alguien que trabaja aunque no con autorización de trabajo pueda defender sus propios intereses laborales en el caso del derecho de huelga. Todo ello, nos lleva a sostener que no existe diferencia, en ese sentido, entre el derecho de huelga y la libertad de sindicación, de asociación o de reunión. En todos ellos, la limi-

[29] Al centrar nuestro análisis en los derechos de participación no hemos hecho referencia alguna a otros derechos que han sido objeto de recurso de inconstitucionalidad y que son atendidos en las sentencias mencionadas. Sin embargo, parece conveniente puntualizar que el TC declara la inconstitucionalidad y nulidad de dos derechos, el derecho a la educación de naturaleza no obligatoria y el derecho a la asistencia jurídica gratuita, y lo hace anulando el inciso «residentes» del texto de ambas disposiciones. El principal argumento justificativo es que se trata de derechos que se reconocen constitucionalmente por igual a todos los extranjeros con independencia de su situación administrativa y, por tanto, el legislador no tiene libertad para establecer condiciones adicionales relativas a su titularidad (STC 236/2007, FJ 17).

tación del ejercicio del derecho a quienes no son residentes autorizados impide gravemente la protección de bienes e intereses ligados, sin duda, a la dignidad humana. Aun cuando la actitud del TC es ciertamente deferente con el legislador, cabe pensar si realmente éste tiene distintas posibilidades de regular el ejercicio de estos derechos una vez la jurisdicción constitucional ha valorado como inconstitucional en todos los derechos mencionados el inciso «y que podrán ejercer cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España».

e) *El derecho de petición.* El derecho de petición, recogido en el artículo 29 de la CE-78, es una figura residual y de poca efectividad práctica, aunque puede ser un instrumento útil para colectivos de sujetos sin derecho a acceder a la participación política. El tenor literal del artículo 29.1 CE-78 («Todos los españoles tendrán el derecho de petición...») no limita el reconocimiento del derecho de petición a los españoles, dado que el artículo 13.2 de la Constitución sólo excluye a los extranjeros de la titularidad de los derechos del artículo 23 CE-78. Como se señala en el artículo 1.1 de la LO 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición, toda persona natural o jurídica, *prescindiendo de su nacionalidad*, puede ejercer el derecho de petición de forma individual o colectiva. El derecho puede ejercerse ante cualquier institución pública, administración o autoridad, así como ante los órganos de dirección y administración de los organismos vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.

3.2.3 EL FORO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES

En el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 1994, el Gobierno central asumió la necesidad de promover el asociacionismo de los inmigrantes a través de diferentes vías. La Administración reconocía, de este modo, la importancia de estas organizaciones como canales de expresión de los intereses de las comunidades inmigradas. La decisión de acercar las asociaciones al entramado institucional reflejaba, además, la necesidad de la propia Administración de contar con una interlocución estable con los destinatarios de la política de inmigración. En 1988, el Parlamento Europeo había formulado una recomendación sobre la creación de un foro de los trabajadores inmigrantes en cada uno de los países de la entonces CEE. En esta línea, junto a la financiación de las asociaciones con cargo a fondos públicos, el mencionado Acuerdo del Consejo de Ministros previó la creación del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, la única mesa de ámbito nacional donde la Administración otorga voz a los inmigrantes.[30] A estos efectos se dictó el RD 490/1995, de 7 de abril, que regulaba el funcionamiento y la composición del Foro, adscrito en el momento de su creación al Ministerio de Asuntos Sociales.

No hay correspondencia entre la relevancia que un órgano de las características del Foro debería tener para la política de inmigración y la eficacia real de su actuación durante sus primeros diez años de existencia. La principal causa de este desajuste es que el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes ha estado sometido a avatares políticos y vaivenes legislativos que han ido modificando su naturaleza, su dependencia orgánica y su adscripción administrativa, su composición y los criterios de selección de sus miembros, extremos que han tenido una clara incidencia en su funcionamiento.

El RD 3/2006, de 16 de enero, ha dado una nueva regulación a la composición, competencias y régimen de funcionamiento al Foro para la Integración Social. En la medida en que resulta prematuro evaluar la aplicación de la nueva regulación, en este apartado se analizará el funcionamiento del Foro según las sucesivas normas que lo han regulado en los últimos años, en particular el RD 367/2001, de 4 de abril, vigente hasta la aprobación de la norma citada arriba. Posteriormente se hará referencia a las novedades más significativas que incorpora la nueva regulación.

[30] Algunas asociaciones y ONG locales habían establecido vías de interlocución y colaboración con la Administración Central antes de la constitución del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes: en el proceso de regularización de 1991, en la reforma del Reglamento de la LOEX 7/1985 y en las convocatorias de los cupos (contingentes) a partir de 1993.

1. El Foro en el decenio 1995-2005

El RD 490/1995 definía al Foro como un órgano de carácter consultivo, con capacidad para emitir informes, recomendaciones, adoptar acuerdos no vinculantes a iniciativa propia o en respuesta a una consulta de la Administración en materia de inmigración. Por su parte, el RD 367/2001, de 4 de abril, lo caracterizaba como un órgano de consulta, información y asesoramiento del Gobierno *en materia de integración de los inmigrantes*. La limitación del ámbito de actuación del Foro respecto a su formulación inicial (de ser un órgano sobre *inmigración* pasó a ser un órgano sobre *la integración de los inmigrantes*) es consecuencia de la modificación operada por la LO 8/2000. Si la LOEX 4/2000 recogía en su artículo 63 la expresión *en materia de inmigración*, la reforma 8/2000 introdujo la expresión *en materia de integración social de los inmigrantes*. Esta redacción es la que recoge el vigente artículo 70 del texto integrado de la LOEX y también el citado RD 367/2001 que, como se ha señalado, lo configuraba como un órgano colegiado de consulta, información y asesoramiento del Gobierno y, en su caso, de las Administraciones autonómicas y locales cuyas funciones se circunscriben principalmente al ámbito de la integración social.[31]

Por lo que hace a su adscripción, los cambios experimentados son un reflejo de la evolución de la legislación de extranjería en los últimos años. La constitución del Foro fue una propuesta de la desaparecida Dirección General de las Migraciones, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y quedó vinculado originariamente al Ministerio de Asuntos Sociales (RD 490/1995). Tras la reforma de esta norma por el RD 2816/1998, de 23 de diciembre, el Foro pasó a depender del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, encuadrándose en la Secretaría General de Asuntos Sociales. El RD 1449/2000, de 28 de julio, adscribió el Foro al Ministerio del Interior, concretamente a la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración. Las propuestas, acuerdos y recomendaciones del Foro se canalizaron desde entonces por esta vía. Finalmente, tras el cambio de Gobierno de 2004, el RD 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, adscribió el Foro para la integración social de los inmigrantes a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

En cuanto a su composición, el Foro es un órgano colegiado de configuración tripartita integrado por representantes de las Administraciones Públicas, de las asociaciones de inmigrantes y de las organizaciones sociales de apoyo, entre ellas los sindicatos y las organizaciones empresariales con interés e implantación en el ámbito de la inmigración. Las treinta vocalías iniciales fueron reducidas a veinticuatro, correspondiendo ocho a los inmigrantes y refugiados a través de sus asociaciones legalmente constituidas.[32] Hay que destacar, en este punto, que los cambios respecto a la composición inicial del Foro atañen al peso que adquirió la Administración Central tras la reforma de la LOEX en 2000. En el diseño originario estaban ausentes los representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Interior y Administraciones Públicas, que pasaron a ocupar una vocalía junto al representante del Mi-

[31] El artículo 2 del RD 367/2001 configuraba las funciones del Foro en estos términos:
a) Formular propuestas y recomendaciones tendentes a promover la integración de los inmigrantes y refugiados en la sociedad española.
b) Recibir información sobre programas y actividades que lleven a cabo la Administración General del Estado, las Administraciones de las comunidades autónomas y las Administraciones Locales en materia de integración social de los inmigrantes.
c) Recabar y canalizar las propuestas de las organizaciones sociales, con actividad en el ámbito de la inmigración, con vistas a facilitar la perfecta convivencia entre los inmigrantes y la sociedad de acogida.
d) Preparación de un informe anual sobre los trabajos realizados y sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados.
e) Elaborar informes sobre las propuestas, planes y programas que puedan afectar a la integración social de los inmigrantes que le sean requeridos por los órganos competentes de la Administración General del Estado.
f) Cuantas otras actuaciones se consideren necesarias en relación con la integración en la sociedad española de los extranjeros legalmente establecidos, así como cualquier otra que las disposiciones vigentes le atribuyan.

[32] Según la regulación de 2001 (RD 367/2001), la composición del Foro era la siguiente: Presidente, dos Vicepresidentes, Secretario y veinticuatro vocales (ocho en representación de inmigrantes y refugiados, ocho en representación de las Administraciones, de los que cuatro son representantes de la Administración Central, dos de las Administraciones autonómicas y dos de la Administración Local, y ocho en representación de las organizaciones sociales nacionales, de los que cinco corresponden a ONG locales, dos a los sindicatos y una a las organizaciones empresariales).

nisterio de Trabajo y Asuntos Sociales tras la regulación de 2001. Por otra parte, el Presidente del Foro pasó a ser nombrado por el Gobierno (más exactamente, por el titular de Interior a propuesta del Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración). Adicionalmente, tanto la Vicepresidencia segunda como la secretaría del Foro estaban reservadas a representantes de la Administración General del Estado. Otro de los cambios introducidos fue la reserva de una vocalía para las organizaciones empresariales.

El proceso de selección y designación de las asociaciones de inmigrantes con vocalía también ha experimentado cambios. Inicialmente se definió a través de un proceso de dos fases que fue impugnado por algunas asociaciones porque posibilitaba favores cruzados para acceder a un órgano que pretendía representar a la población inmigrante (Veredas 2003). Tras la aprobación del RD 367/2001 (artículo 9), el Ministerio del Interior controlaba completamente el proceso, ya que designaba a la asociación a propuesta del delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración previa presentación en terna de las asociaciones y organizaciones seleccionadas. Es cierto que esta selección se realizaba mediante convocatoria pública de acuerdo con una serie de criterios objetivos (fines estatutarios, implantación territorial, experiencia y trayectoria, eficacia en la realización de programas efectuados mediante subvenciones públicas, capacidad de gestión, implantación). Ahora bien, en la medida en que no resulta sencillo medir la representatividad real de una asociación, la Administración terminó prestando mayor atención al desarrollo de programas financiados con fondos públicos y premiando los logros que ella misma hacía posible. Las lógicas de concesión de subvenciones y de incorporación de las asociaciones a los canales oficiales de consulta tendieron a converger.

A lo largo de sus años de existencia, el funcionamiento del Foro para la Integración social de los inmigrantes ha estado condicionado por todos estos cambios, que han desdibujado progresivamente su carácter inicial de instancia de consulta sobre la política de inmigración. Es cierto que el Foro ha desempeñado una actividad relevante en momentos puntuales. Por ejemplo, los debates del Foro, en 1999, y el continuo intercambio de información con el Parlamento fueron decisivos en la elaboración del proyecto de la LOEX 4/2000. Sin embargo, en los años posteriores, especialmente a partir del inicio de la legislatura 2000-2004, se limitó su ámbito de actuación y se incrementó el control orgánico y funcional de la Administración, que ha neutralizado el Foro como sede de debate de la sociedad civil. Dentro del Foro se ha reproducido la dinámica por la que los poderes públicos introducen a las asociaciones en un *campo político de sustitución* que no constituye una auténtica vía de entrada de las organizaciones de inmigrantes en la política, sino un juego de apertura y suspensión de la participación de los inmigrantes en algunos asuntos de importancia relativa a través de asociaciones a las que previamente se ha dotado de reconocimiento público (Martín Pérez 2004).

No han existido canales adecuados de divulgación del trabajo realizado por el Foro y su repercusión social ha sido nula o muy escasa. Más que un organismo de debate cívico y político, el Foro para la Integración Social se convirtió en una instancia de gestión donde se abordaba principalmente la delegación estatal de prestación de determinados servicios a las organizaciones, de acuerdo a una lógica de asentimiento/ratificación de los vocales a las propuestas que presenta la Administración. El papel de las asociaciones de inmigrantes ha sido débil, ya que su participación se ha visto mediatizada por su dependencia económica de los poderes públicos y por la correlativa asunción de una lógica de intercambio en virtud de la cual la moderación del discurso (negociación y reforma frente a ruptura y conflicto) y la adecuación de su actividad a las expectativas de las instituciones (asistencia y cooperación frente a lucha y reivindicación) conlleva la inclusión de la organización en los canales oficiales de diálogo y el acceso a los recursos económicos.[33] La aceptación de esta lógica explica la no infrecuente concurrencia de liderazgos de tipo carismático, la opacidad y la falta de transparencia interna y la ausencia de cultura política participativa dentro de las asociaciones (Veredas 2003). Por

[33] En los países de la Europa del Sur, entre ellos España, hay un déficit secular de articulación política de la sociedad civil (Sarasa 1995). Los problemas señalados no serían sino la traducción de determinadas inercias históricas e institucionales en el ámbito específico de la constitución de los inmigrantes como actores de la sociedad civil.

otra parte, algunas organizaciones presentes en el Foro no tenían la suficiente experiencia en materia de políticas de integración y no siempre han sido capaces de articular discursos y propuestas que trasciendan su propio marco de referencia. En todo caso, las insuficiencias del funcionamiento del Foro se han debido, fundamentalmente, a la falta de voluntad política para articular una instancia de consulta obligada en el ámbito nacional no sólo sobre la *integración social*, sino también sobre la política de inmigración en el más amplio sentido de la expresión, que sea equiparable a otros organismos estatales de consulta que están plenamente legitimados ante el subsistema político por su rigor y solvencia y que, a su vez, confieren legitimidad política y social a los agentes que en ellos participan.

2. La nueva regulación. El RD 3/2006, de 16 de enero

La nueva regulación, que se enmarca en la reestructuración orgánica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, del que depende el Foro desde 2004, pretende dotarlo de una mayor capacidad como órgano de consulta y participación. En esta línea se redefinen algunas funciones que desarrollaba el Foro y se incorporan otras nuevas. Entre éstas, cabe destacar la recuperación de la facultad atribuida al Foro para promover o elaborar estudios o iniciativas relacionadas con la integración social de los inmigrantes, y para elaborar informes sobre propuestas, planes y programas no sólo cuando sean requeridos por la Administración Central, sino también a iniciativa propia. Asimismo, el Foro podrá cooperar con órganos análogos de las administraciones infraestatales con el fin de coordinar las actuaciones en materia de integración. Finalmente, la nueva norma incluye la consulta preceptiva al Foro por parte de la Administración Central cuando se trate de disposiciones normativas y de planes y programas de ámbito estatal que afecten a la integración de los inmigrantes.

El RD 3/2006 modifica también el número de vocales, que pasan a ser de nuevo 30, diez por cada uno de los tres grupos de actores que lo componen. El objetivo es incrementar el número de asociaciones de inmigrantes y de organizaciones sociales locales y organizaciones empresariales, e incorporar, entre los vocales de la Administración del Estado, a un representante del Ministerio de Educación y Ciencia y a otro del Instituto de la Mujer.

Se amplía igualmente el número de comisiones (cuatro) con el fin de ampliar su contenido temático, al mismo tiempo que se aumenta el número de vocales en cada comisión para facilitar la partición de todos los vocales del Foro en ellas. Adicionalmente, la nueva norma modifica la definición de los actores que pueden participar como observadores, incluyendo a aquellas asociaciones cuya actividad no está directamente relacionada con el ámbito de la inmigración.

Estas novedades (especialmente la consulta preceptiva) deben ser valoradas positivamente, ya que pueden contribuir a reactivar el Foro como órgano de participación y consulta y a mejorar el papel desempeñado hasta hoy por las asociaciones de inmigrantes con vocalía.

Es sabido que, en materia de inmigración, la Administración General del Estado es quizás demasiado pequeña para gestionar la ordenación del acceso al territorio y demasiado grande para abordar la integración social de los inmigrantes. En este sentido, los Foros de integración que se han ido creando en las comunidades autónomas, y especialmente los órganos de participación y consulta de ámbito municipal, parecen ser un escenario más adecuado para que la voz de la sociedad civil tenga alguna influencia en el diseño de las políticas de inmigración. Aunque buena parte de los problemas políticos señalados anteriormente se dan también en estos organismos, la cercanía de los poderes públicos, la mayor concreción de la agenda y las mejores posibilidades de diagnóstico de los problemas específicos que afectan a los inmigrantes son factores que pueden favorecer la acción y la influencia real de las asociaciones de inmigrantes en los órganos de participación y consulta autonómicos y municipales.

3.2.4 LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DE LOS INMIGRANTES EN LOS PLANES DE INTEGRACIÓN DE ÁMBITO ESTATAL

La división competencial en materia de inmigración responde en España a un esquema en virtud del cual el Estado central *deja entrar* y las administraciones autonómicas y municipales *integran*. El Estado central tiene la competencia exclusiva para delimitar la situación jurídica del extranjero, es decir, el acceso y la permanencia. No ocurre lo mis-

mo con las políticas sectoriales vinculadas a la integración social (sanidad, educación, servicios sociales, asistencia, vivienda, cultura), cuyo desarrollo está en gran medida confiado a las comunidades autónomas. Este reparto competencial condiciona las facultades del Estado (léase el legislador estatal y el Gobierno central) para regular políticas de integración social de manera unilateral y comprensiva, aunque esto no significa que el ejecutivo esté privado de iniciativa política en este ámbito.

Desde 1994 se han puesto en marcha varios planes gubernamentales de integración de ámbito estatal. Más allá de sus elementos comunes, el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de 1994, el Programa GRECO 2001-2004 (Programa Global de Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España) y el recientemente aprobado Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, han reflejado en su contenido la evolución de las percepciones sociopolíticas del fenómeno migratorio, así como las prioridades de la agenda en las coyunturas concretas en que los planes han sido aprobados. La participación social y política de los inmigrantes no ha sido una prioridad en los planes de ámbito estatal, si bien en el último de los programas citados hay un cambio de planteamiento o, como mínimo, una redescripción de los presupuestos normativos de la integración que tiene incidencia en el tema objeto de este estudio.

El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de 1994 aludía episódicamente en sus principios básicos a la participación de los inmigrantes *en la vida económica y social del país de acogida*, aunque los objetivos prioritarios se centraban en la convivencia y la lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia en los ámbitos socio-laboral y educativo. El Plan fue una iniciativa política que receptaba algunos de los conceptos comunitarios relativos a la integración de los inmigrantes y que allanó el camino para que las administraciones infraestatales impulsaran, años más tarde, sus propios planes, aunque Cataluña se había anticipado a la Administración General del Estado con su primer plan interdepartamental de integración (1993-2000). La creación del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes fue la previsión más destacable del plan en el terreno de la participación social de los inmigrantes. Con el Plan de 1994 nació también el Observatorio Permanente de la Inmigración.

Por su parte, el programa GRECO 2001-2004 no se presentó como un plan estatal de integración, sino como un ambicioso instrumento de gestión integral de la inmigración en cuya elaboración participaron siete ministerios bajo la coordinación y el impulso del Ministerio del Interior. Sus cuatro bloques de desarrollo plurianual (diseño global de la política de inmigración, integración, regulación de flujos, y protección de refugiados y desplazados) acogían acciones y medidas muy heterogéneas, poco conexas y, en algunos casos, excesivamente genéricas, más afines en conjunto a la lógica del control que a la de la integración social. El programa GRECO cosechó, desde su presentación, críticas que apuntaban al deficiente planteamiento de la gestión del fenómeno migratorio propuesto en sus cuatro líneas, a la escasa coordinación con las administraciones autonómicas en el proceso de diseño y aprobación y a la ausencia de financiación específica para su desarrollo. El programa no incluía objetivos medibles, no especificaba recursos humanos y financieros para llevarlo a cabo, ni plazos para desarrollar las acciones y alcanzar los objetivos. La poco eficaz y escasamente operativa implementación del programa confirmaría que fue un intento poco exitoso de articular un discurso general sobre la inmigración en un contexto en el que los recursos políticos del Gobierno estaban claramente volcados en la recuperación del timón de la extranjería perdido con la aprobación de la LO 4/2000.

La participación social de los inmigrantes no aparecía —o aparecía de una manera muy tenue— en la segunda línea de desarrollo del programa («Integración de los residentes extranjeros y sus familias que contribuyen activamente al crecimiento de España»), que contemplaba diversos campos, entre ellos la «actuación concertada para la ejecución de medidas de integración con Administraciones Públicas y organizaciones no gubernamentales». Las medidas estaban vinculadas a:

a) La constitución del Consejo Superior de Política de Inmigración.
b) El funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.
c) La realización de convenios con las comunidades autónomas y los ayuntamientos.

d) El apoyo a organizaciones no gubernamentales.

El programa GRECO estaba aún lejos de concebir la participación cívica y política de las comunidades de inmigrantes como un elemento constitutivo del proceso de integración. A partir del cambio de Gobierno de 2004, la Administración Central imprimió un giro en la orientación política del tratamiento de la integración, traducido en dos medidas iniciales. Por una parte, la creación de la Dirección General de la Integración de los Inmigrantes en 2004, que ubica la cuestión de la incorporación de los inmigrantes a la sociedad de acogida en la esfera de acción de gobierno que le es propia. Por otra, la aprobación de un plan estratégico para coordinar y ejecutar las políticas de integración de la Administración Central, las comunidades autónomas y los ayuntamientos, orientado a potenciar el diálogo entre las distintas administraciones dentro de los límites de la distribución constitucional de competencias en la materia.

La aprobación por Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de febrero de 2007 del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (PECI) se enmarca en este cambio de planteamiento general sobre la integración y constituye su manifestación más palpable. El PECI apenas ha comenzado su andadura en el momento de redactar estas páginas y no resulta posible evaluar su eficacia como instrumento de guía y dinamización política. Aquí serán objeto de análisis únicamente aquellos contenidos del PECI vinculados a la integración cívica y la participación política de (y con) los inmigrantes, así como el planteamiento general y la novedosa retórica política del documento.

El *enfoque participativo* que ha orientado la elaboración y que debe orientar la puesta en práctica del PECI está expuesto en un capítulo independiente, dedicado a glosar el concepto de «gobernanza de las políticas de integración de la población inmigrante» que sintetiza aquel enfoque. La idea-fuerza inicial (o *elemento fundamental*) del PECI es que el destinatario del plan es el conjunto de la ciudadanía (autóctona e inmigrada), «porque la integración concierne a todos los miembros de la sociedad», y que las políticas de integración deben ser abordadas «de manera integral u holística, y con una orientación proactiva». El PECI asume, pues, la perspectiva bidireccional y multidimensional de la integración definida por la Comisión Europea y por aquellas otras instituciones comunitarias que han participado en la construcción de la categoría de la *ciudadanía cívica*, un marco programático claramente reflejado en las seis *premisas* a partir de las cuales se ha elaborado el documento.

Estos planteamientos son novedosos, aunque el segundo de los tres *principios políticos* que fundamentan el PECI es quizás el elemento que marca la inflexión más acusada en el modo en que la Administración Central ha pensado y percibido a las comunidades de inmigrantes, desde que España es un país receptor de inmigración. Junto a los principios de a) igualdad y no discriminación, y c) de interculturalidad, el PECI incorpora el *principio de ciudadanía* (b), que, de acuerdo con el texto, «implica el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes». Tras reiterar el nexo entre el principio de ciudadanía y el avance «en el reconocimiento de plenos derechos de participación cívica, económica, social, cultural y política a la población inmigrada», el PECI remarca que «este reconocimiento de plenos derechos [de participación] no garantiza por sí solo el éxito de la integración, de ese proceso bidireccional de adaptación mutua, *pero es una condición necesaria para que la integración pueda producirse*» (cursiva nuestra). La caracterización del principio de ciudadanía se cierra con la declaración de que «sólo si los cauces de participación en los asuntos públicos y en la conformación de la sociedad son abiertos, en plano de igualdad, a todos los ciudadanos y ciudadanas, podrá generarse en la población inmigrada un sentimiento de pertenencia a su nueva sociedad».

El PECI contempla diez *objetivos generales* (entre los cuales figura la garantía del pleno ejercicio de los derechos de los inmigrantes, incluidos los políticos), y se estructura en doce *áreas de intervención*, organizadas en un esquema tipo que recoge, por este orden, el *diagnóstico*, los *objetivos*, los *programas*, las *medidas* y las líneas de *evaluación* asociados a cada una de ellas. El *principio de ciudadanía* se concreta en el desarrollo de la mayoría de estas áreas —el propio enfoque participativo que debe informar la implementación del PECI es una concreción del principio—, pero la principal innovación, al respecto, es que el PECI establece un

área de intervención específica dedicada a la participación (Área 8.10).

El área arranca exponiendo el aparato conceptual que han ido fijando las instituciones comunitarias sobre la participación de los nacionales de terceros países —sin hacerse eco de la revisión a la baja que ha tenido lugar durante la transición del mandato de Tampere al programa de La Haya— y presenta un diagnóstico acertado de la situación en España, subrayando que las dimensiones de la participación no abarcan sólo la *acción* de las comunidades de inmigrantes en el primer y el segundo circuito de la política, sino también su *presencia* en el espacio público, en los medios y en la vida cotidiana. Los tres objetivos específicos del área (y los programas y medidas vinculados a los mismos) están bien estructurados temáticamente, especialmente el objetivo 1: *Consolidar el movimiento asociativo inmigrante y su interacción con el tejido asociativo general*, que ofrece, en sus cuatro programas, un recorrido exhaustivo por todos aquellos aspectos del que hasta hoy ha sido el principal cauce de intervención de los inmigrantes en la vida pública que pueden ser potenciados y mejorados. El objetivo 2: *Aumentar el nivel de participación de los inmigrantes en las asociaciones de carácter general*, pretende incentivar y fomentar la incorporación de los inmigrantes a las asociaciones y organizaciones generalistas que integran la sociedad civil —organizaciones sindicales, empresariales y profesionales y políticas, así como vecinales, escolares, deportivas y de ocio— partiendo de la premisa de que son las propias organizaciones autóctonas las que deben adoptar, con el apoyo de la Administración, iniciativas que faciliten la incorporación de la población inmigrada y proporcionen la información necesaria sobre su objeto, su funcionamiento, sus estructuras internas y los canales de participación existentes.

Por último, el objetivo 3: *Ampliar y mejorar los cauces de participación política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes* acoge, en primer lugar, programas y medidas relativos a la «profundización de los cauces de interlocución con las Administraciones Públicas» y al «fomento de la participación en el espacio público de ámbito local». La distribución de los programas en este objetivo resulta en alguna medida discutible. No porque la participación de las comunidades de inmigrantes en los dispositivos de participación a los que aluden aquellos programas (por ejemplo, el Foro para la integración social en el ámbito estatal o los consejos consultivos y otros mecanismos de ámbito municipal) no sea *política*, sino porque los programas citados desplazan a un lugar secundario la cuestión de los derechos propiamente *políticos* de los extranjeros no comunitarios. Leyendo el tenor literal del objetivo 3, cabría esperar un desarrollo más amplio o más ambicioso de la participación de los inmigrantes en el subsistema electoral, cuestión que queda relegada a un último y único programa dedicado a la celebración de convenios bilaterales sobre el derecho de sufragio en el ámbito local («impulso a la celebración de Convenios bilaterales que incluyan el derecho de sufragio en el ámbito municipal»). El PECI se ciñe en este punto a las restricciones constitucionales vigentes y sigue la línea marcada por la Proposición, no de Ley, de julio de 2006 a la que se hizo referencia anteriormente —explorar las posibilidades de la reciprocidad, potenciando la firma de convenios bilaterales y el desarrollo legislativo de los mismos, sin entrar a discutir la posibilidad/necesidad de la reforma constitucional— si bien, a diferencia de aquella proposición, no incluye entre las medidas vinculadas al último programa la firma y ratificación de la Convención sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local de 1992, que sí es mencionado en la presentación del área. Un plan de acción gubernamental no puede ir más allá de la legislación vigente. El texto del PECI deja claro que, en el caso de elecciones municipales, la vía para la plena participación política es —o debe ser— la firma de convenios bilaterales en el marco del criterio constitucional de reciprocidad, y que, en el caso de los comicios autonómicos y generales, el foco de atención debe desplazarse a las posibilidades de acceso a la nacionalidad española.

Aunque algunas de las medidas específicas que propone el PECI con relación a la participación política de las comunidades de inmigrantes pueden ser valoradas críticamente por su limitado alcance, el planteamiento de fondo del Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración merece un juicio global positivo. Su texto, que tiene en el ámbito autonómico un antecedente inmediato en el *Pla de ciutadania i immigració 2005-2008* de Cataluña, expresa el reconocimiento explícito por parte de la administración que gestiona la entrada y la permanencia de

los extranjeros en España de que la inclusión en la ciudadanía y la participación cívica y política de los inmigrantes son elementos mediales básicos del proceso bidireccional de ajuste mutuo y negociado entre la población migrante y la sociedad receptora, en cuya ausencia no cabe hablar propiamente de *integración*. Más allá de las innovaciones léxicas que incorpora el documento —que el Plan llame a las y los inmigrantes *ciudadanas y ciudadanos* no es anecdótico, aunque no lo sea en el plano simbólico— lo más destacable es que, al plantear en estos términos del proceso de integración de (y con) los inmigrantes el PECI, da un paso importante que la Administración Central no había dado o que había dado sólo tímidamente: tematizar abiertamente la inmigración como «*res* política», es decir, tomar en serio la idea de que la inmigración es un fenómeno complejo e integral que no puede ser reducido a la dimensión económica y que impone *también* una redefinición de los criterios de pertenencia a la comunidad política vigentes todavía en las democracias occidentales (Lucas 2004c). Sería quizás un exceso hermenéutico afirmar que el PECI está admitiendo, también, las limitaciones de la concepción instrumental de la gestión de los flujos migratorios que ha informado la política de inmigración española en las últimas dos décadas. En todo caso, el cambio de planteamiento en la perspectiva de la integración supone un avance en el proceso de aprendizaje institucional, y es preciso reconocer el rol que en este cambio ha jugado la acción cívica y política de las comunidades de inmigrantes.

3.2.5 LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DE LOS INMIGRANTES. LOS PLANES DE INTEGRACIÓN

Al aprobarse la Constitución y los Estatutos de Autonomía, la inmigración no era todavía un fenómeno socialmente perceptible y la política de inmigración se reducía al control de la situación administrativa de los dos centenares de miles de extranjeros que residían en España. Esto explica que la Constitución atribuyera al Estado la competencia exclusiva en la materia (artículo 149.1.2. CE-78), que las propias comunidades autónomas excepcionaran la inmigración de sus materias competenciales y que la LOEX 7/1985 no previera ninguna facultad de actuación de las comunidades autónomas con relación a la política de inmigración. La evolución del fenómeno migratorio en términos cuantitativos y cualitativos ha dado lugar a una redefinición de las atribuciones del Estado y las comunidades autónomas en materia de política migratoria, quedando conformados dos ámbitos competenciales. Por una parte, el Estado conserva la competencia exclusiva de lo que genéricamente puede llamarse la situación jurídico-administrativa del inmigrante (entrada y salida del territorio, autorizaciones administrativas de estancia, residencia y trabajo e infracciones y sanciones). Por otra, la prestación de servicios que materializan los derechos sociales (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, cultura) no se vincula al artículo 149.1.2 CE-78, sino a diversos títulos sectoriales materiales de las comunidades autónomas, aunque el Estado retiene la competencia para determinar la legislación básica en los ámbitos de la educación, la sanidad y el régimen de la Seguridad Social (Montilla Martos 2006).

Las Administraciones autonómicas tienen, pues, una responsabilidad decisiva en el proceso de acomodación de los inmigrantes que viven y trabajan en España. El adecuado desarrollo de las políticas de integración en el ámbito subestatal no depende sólo del marco institucional autonómico, sino también de la política de inmigración estatal.[34] El hecho de que la legislación estatal tome la situación del inmigrante (residencia, empadronamiento, permanencia en el territorio) como criterio de atribución de los derechos sociales, pone en evidencia que la planificación, regulación y organización de las políticas de integración social de carácter sectorial, por parte de las Administraciones autonómicas, son procesos mediatizados por la regulación estatal.

[34] Algunos planes autonómicos de integración social, por ejemplo, se basan en la coordinación entre autonomías y municipios (que tienen en el padrón un medio idóneo para conocer la población extranjera que se encuentra en el territorio y las necesidades reales en distintas áreas de intervención social). La reforma de la legislación estatal por la LO 14/2003, especialmente la conversión del padrón en un medio de control, así como el nuevo régimen de renovaciones y cancelaciones, pueden desincentivar el empadronamiento, incidiendo negativamente en la capacidad de planificación de las administraciones infraestatales y en la eficacia de las políticas previstas en los planes (Solanes y Cardona 2005).

A pesar de que la aprobación de la LOEX 4/2000 supuso el reconocimiento de las comunidades autónomas como actores institucionales de la política de inmigración, algunas deficiencias asociadas al funcionamiento del reparto competencial siguen comprometiendo las posibilidades de gestionar eficazmente el fenómeno migratorio desde una perspectiva integral y descentralizada. La capacidad normativa de las comunidades autónomas en materia de derechos sociales sigue estando condicionada por el hecho de que la LOEX presupone el carácter estatal del ámbito competencial de las políticas sociales sectoriales en virtud de un título horizontal (genérico) del Estado, con la intervención concurrente de las comunidades autónomas, y no su carácter autonómico con la intervención estatal en la legislación básica. Por otra parte, la coordinación vertical y la colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de políticas de integración social y laboral de los inmigrantes —confiada al Consejo Superior de Política de Inmigración, órgano de coordinación previsto por la LOEX 4/2000 y regulado tras la reforma 8/2000 por el RD 344/2001, de 4 de abril— ha resultado insuficiente, debido a su funcionamiento poco eficaz. Por último, la participación de las comunidades autónomas en la política migratoria estatal, una reivindicación justificada por la idoneidad de las Administraciones autonómicas para establecer cauces eficaces de gestión de los flujos y por su mejor posición para la evaluación y el diagnóstico (Lucas 2002d), sigue limitada a su participación no vinculante en la fijación del contingente anual prevista en el artículo 39.2 del texto integrado de la LOEX, cuyo desarrollo reglamentario (artículo 79 del RD 2393/2004) ha reducido incluso el papel de las comunidades autónomas.

El tratamiento político y normativo de estas disfunciones es un reto que debe ser afrontado a corto plazo. Los problemas señalados inciden negativamente sobre la capacidad de intervención de las comunidades autónomas en el proceso de integración de los inmigrantes y sobre la política de inmigración en el sentido más amplio de la expresión. Aunque sólo sea tangencialmente, también tienen repercusiones sobre la dimensión de la integración en la que se centra este estudio.

Al plantear cómo se ha afrontado la cuestión de la participación cívica y política de los inmigrantes en el ámbito de las políticas autonómicas —especialmente, en los planes de integración que las comunidades autónomas han ido aprobando a lo largo de los últimos años— el análisis debe partir de los límites para la acción política —y, sobre todo, legislativa— que la división competencial de la política migratoria deja a las Administraciones infraestatales en este campo. Las Administraciones autonómicas no pueden incidir en el estatuto jurídico del extranjero ni en la atribución subjetiva de los derechos constitucionales de participación, fijada por la legislación estatal. Las comunidades autónomas no son institucionalmente *responsables* de la condición de infrasujeto político del inmigrante. Tal vez por ello disponen de un margen más holgado en el campo de la retórica política sobre la participación de los inmigrantes en la vida pública y sobre su incorporación a la praxis ciudadana. La imagen de la Administración autonómica como *policía bueno* de la política de inmigración responde a la realidad, en muchos aspectos, de las políticas de integración social.[35] Como veremos, en algunos casos también se ajusta a la realidad la imagen de las comunidades autónomas como instancias innovadoras en materia de participación *a pesar de* las limitaciones impuestas por la legislación estatal. La *participación* no es un principio cuya proclamación enfática en los planes de integración oculta la pobreza de contenidos impuesta por aquellos límites de actuación, pero las restricciones competenciales en este terreno son un punto de partida ineludible a la hora de abordar la cuestión.

Este apartado se organiza de acuerdo al siguiente esquema expositivo: en primer término *(a)*, se propone una introducción general a los planes de integración autonómicos. Se analizará, en segundo lugar *(b)*, la dimensión material de la participación, es decir, el planteamiento teórico y los contenidos específicos de los planes autonómicos relacionados con el tema de la participación social y política de

[35] Las comunidades autónomas, al menos algunas de ellas, han adicionado pautas normativas propias a la legislación estatal con el fin de ampliar el alcance de los derechos sociales reconocidos a los inmigrantes, por ejemplo con relación a la educación no obligatoria. Estos procesos de ampliación de derechos se han dado, no sin conflicto, en aquellas áreas en las que las competencias son compartidas con el Estado.

CUADRO 3.9: Planes autonómicos de inmigración*

Cataluña	I Pla Interdepartamental d'Immigració 1993-2000 II Pla Interdepartamental d'Immigració 2001-2004 Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2008
Andalucía	Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004 Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2006-2009
Comunidad de Madrid	Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2001-2003 II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2008
Comunidad Foral de Navarra	Plan para la Integración social de la población inmigrante 2002-2006
Región de Murcia	Plan para la Integración social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004 II Plan para la Integración social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2006-2009
Illes Balears	I Plan de atención a la inmigración de les Illes Balears 2001-2004 II Plan de atención a la inmigración de les Illes Balears 2005-2007
Canarias	Plan Canario para la Inmigración 2002-2004 II Plan Canario para la Inmigración 2005-2006
País Vasco	Plan Vasco de Inmigración 2003-2005
La Rioja	I Plan Integral de Inmigración de La Rioja 2004-2007
Aragón	Plan Integral para la Inmigración 2004-2007
Comunitat Valenciana	Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007
Castilla-La Mancha	Plan regional para la integración laboral de inmigrantes en Castilla-La Mancha
Castilla y León	Plan Integral de Inmigración en Castilla y León 2005-2009
Extremadura	Plan Integral de Inmigración
Cantabria	Plan de Interculturalidad 2005

* Las comunidades autónomas se ordenan cronológicamente a partir de la proyección de sus planes.
Fuente: Elaboración propia.

los inmigrantes. Por último *(c)*, se abordará la dimensión procedimental de la participación, es decir, la intervención de los inmigrantes constituidos como actores cívicos en los espacios de interlocución que forman parte del marco institucional autonómico y en los procesos de elaboración y ejecución de las políticas sociales sectoriales contempladas en los planes.

a) Aunque, como se ha señalado, Cataluña se había adelantado a la Administración Central con el *I Pla Interdepartamental d'Immigració 1993-2000*, hasta el año 2001 no se generalizó la práctica de diseñar planes de inmigración como instrumentos de ejecución de las políticas públicas en el ámbito autonómico. Podría, de hecho, hablarse de una *primera generación* de planes de integración, que comprende los planes aprobados entre los años 2001 y 2002, y de una *segunda generación* en la que se solapan los planes de aquellas autonomías que han aprobado más tarde sus primeros planes y los nuevos de aquellas comunidades cuyos primeros programas plurianuales han completado ya su período de vigencia (cuadro 3.9).

Si bien algunos de los planes autonómicos se ciñen a un único ámbito sectorial (el empleo, la educación, la cultura), la gran mayoría tienen carácter general. Su diseño, aprobación y ejecución involucra, por tanto, a todas aquellas áreas, departamentos o unidades de las Administraciones autonómicas relacionadas con las políticas de integración social.
Los planes autonómicos de integración no son homogéneos. La heterogeneidad de los contenidos y propuestas de actuación concretas reflejan la diversidad de los contextos locales (demografía, distribución territorial, estructura productiva, sectores de actividad laboral, intensidad de la inmigración, origen de los flujos) para los que se proponen (García Añón 2003). Los planes de carácter general presentan, no obstante, algunas similitudes en su estructura, y los principios generales y operativos que los inspiran son, en buena medida, coincidentes (Bonino, Aragón y Rocha 2003).

En relación con la *estructura*, el esquema tipo incluye la presentación y los principios declarativos, el estudio de la realidad social de referencia —no siempre presente—, un análisis del marco jurídico y la formulación de los objetivos y medidas para desarrollar, estructurados, en áreas de intervención (formación, empleo, servicios sociales, educación, vivienda y salud). Los planes contienen, asimismo, una referencia a la coordinación horizontal entre los departamentos de gobierno encargados de las políticas de integración y a los mecanismos de seguimiento y evaluación, aunque estas previsiones no siempre están determinadas y, en todo caso, no son uniformes. Por ejemplo, no todos los planes han establecido un sistema de evaluación basado en indicadores, un aspecto de indudable importancia. También son heterogéneas las propuestas de dotación de recursos humanos y financieros para la implementación de los planes. En algunos casos, la planificación económica ha estado ausente, otros planes hacen una previsión de recursos genérica y sólo algunos han concretado el desarrollo de los objetivos en partidas presupuestarias específicas y detalladas.

Los *principios generales y operativos* de los planes conforman una suerte de acervo autonómico sobre la integración de los inmigrantes y la concreción de sus derechos sociales que se ha ido generando desde la aprobación de los primeros planes de integración, con préstamos y trasvases de ideas identificables en la letra de los programas más tardíos y, como veremos, con algunas recientes innovaciones de interés.

Si bien los *principios generales* son comunes, resultan concretados por el perfil normativo que cada plan imprime a la idea de la integración. El principio de *igualdad* se define, generalmente, como la equiparación en derechos, deberes y oportunidades entre la población inmigrada y la autóctona, teniendo en cuenta que la legislación estatal lo considera como la pauta interpretativa del conjunto de la normativa de extranjería española y que supone, por ello, un límite que no puede rebasarse. El principio de *normalización* persigue, por su parte, la integración del inmigrante en los sistemas generales de prestación de servicios del estado del bienestar encomendados a las comunidades autónomas. Todos los planes asumen la inconveniencia de crear dispositivos o estructuras paralelas de atención social a los inmigrantes, pero abordan de distinta manera el establecimiento de un equilibrio entre las políticas genéricas y las políticas específicas (Zapata-Barrero 2004b), es decir, la compatibilización entre el acceso normalizado de la población inmigrada al sistema de protección social y a los servicios universales y la modificación de las estructuras institucionales existentes o la creación de nuevos servicios y programas adaptados a sus necesidades concretas. Los principios de *integralidad* y *transversalidad*, es decir, el tratamiento integrado de todos los ámbitos sectoriales que afectan a la integración de los inmigrantes y la inclusión de las cuestiones vinculadas a la integración en todas las políticas públicas están plasmados en todos los planes de carácter general, que asumen programáticamente el enfoque multidimensional —y bidireccional— del proceso de integración. El establecimiento de mecanismos de coordinación horizontal de todas las áreas o departamentos implicados en la articulación y ejecución de las políticas de integración no se ha planteado en todos los planes como un objetivo específico. Sólo en algunos de ellos la coordinación ha quedado confiada a un organismo *ad hoc* no dependiente orgánicamente de una de aquellas áreas. En la mayoría de los casos, la unidad de coordinación, de haberla, forma parte de uno de los departamentos de gobierno que impulsa y ejecuta el plan (García Añón 2004a). Finalmente, todos los planes incorporan la *interculturalidad* como principio general, si bien su definición no es uniforme y su alcance semántico es más bien difuso, y las medidas específicas que lo concretan y lo desarrollan son generalmente escasas. Junto a los principios generales, los planes de integración contemplan varios *principios operativos* asociados a su elaboración y ejecución. Las Administraciones autonómicas son conscientes de que la viabilidad de los planes depende, en gran medida, de la fluidez de las relaciones entre la Administración autonómica, el Gobierno central, los ayuntamientos y las organizaciones de la sociedad civil. De ahí que el principio de coordinación no se limite a su dimensión horizontal y que los planes contengan previsiones relativas a la *coordinación vertical* con la Administración Central y con las Corporaciones Locales del territorio de la comunidad autónoma. Por su parte, el principio de *descentralización* se

orienta a corresponsabilizar a los municipios y las organizaciones sociales y económicas en el desarrollo de las políticas públicas vinculadas a la integración de los inmigrantes.

Es en el marco de los principios operativos donde se incardina el de *participación*, que en algunos planes aparece encuadrado en los principios declarativos o generales.[36] En general, con esta expresión *(participación*, *participación social)* los planes de integración hacen referencia a la intervención de los actores y organizaciones de la sociedad civil —entre ellos, las asociaciones de inmigrantes con implantación y presencia destacada en el territorio— en los procesos de diseño, elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas sociales sectoriales (educación, salud, servicios sociales, etc.) del plan de integración. Los planes de integración contienen, asimismo, una dimensión *material* de la participación, es decir, una serie de contenidos (áreas de intervención, programas, medidas concretas) específicamente dedicados a la participación cívica de los inmigrantes y a su incorporación a la vida política y social de la comunidad autónoma, que vamos a analizar ahora.

b) La participación de los inmigrantes aparece en los planes de integración que se aprueban a partir de 2001 de un modo no uniforme. Sólo algunos (por ejemplo, el *II Pla Interdepartamental d'Immigració 2001-2004* de Cataluña) articulan un área de intervención dedicada específicamente a la participación, y sólo uno (el Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante 2002-2006 de la Comunidad Foral de Navarra) hace una referencia al reconocimiento de derechos políticos. En la mayoría de estos planes, la participación cívica de los inmigrantes se encuadra en el área de *sensibilización social* o similares (por ejemplo, *acogida*, *cultura*, *promoción comunitaria*).

Más allá de la denominación del área de intervención en la que se incluye la participación, la concreción de los objetivos en programas y medidas tiende a coincidir. En primer término, los planes prevén programas y medidas de información sobre el fenómeno migratorio y de sensibilización social en la población autóctona con el objetivo de prevenir los estereotipos que generan actitudes negativas hacia los colectivos de inmigrantes —y también programas de información dirigidos a las comunidades inmigrantes sobre la realidad social y cultural de la comunidad autónoma de acogida—. Casi unánimemente se contemplan medidas de actuación en el ámbito de los medios de comunicación (incluyendo campañas institucionales) con la finalidad de fomentar un adecuado tratamiento en la integración de los inmigrantes y de combatir discursos que ponen el énfasis en la diferencia como elemento negativo. Pero el principal objetivo de los planes en materia de participación es la promoción de la incorporación de los inmigrantes a la sociedad y el fomento de su presencia en la comunidad. Los programas y medidas que los distintos planes contemplan para alcanzar este objetivo son muy heterogéneos (promoción del acceso normalizado a los servicios y los recursos, apoyo a las redes de autoayuda, celebración de encuentros periódicos sobre el fenómeno migratorio con los diversos sectores sociales implicados, fomento de la incorporación de los inmigrantes a la participación ciudadana en la toma de decisiones en el ámbito vecinal), si bien la mayoría están centrados en el asociacionismo. Con diferencias de matiz, los planes contemplan medidas relativas a la promoción del movimiento asociativo de los inmigrantes, el apoyo a la colaboración de las instituciones con las asociaciones de inmigrantes y con las ONG de acogida y el fomento de la interrelación de las entidades de la sociedad civil que actúan en el ámbito de la inmigración, especialmente de las ONG locales con las asociaciones de inmigrantes y de las asociaciones de inmigrantes entre sí. Son menos frecuentes las medidas dirigidas a promocionar la incorporación de los inmigrantes a las organizaciones generales (por ejemplo, los sindicatos). Algunos planes incluyen medidas específicas para potenciar los organismos específicos de participación y consulta autonómicos —creados especialmente a partir del año 2000— en los que se lleva a cabo el seguimiento de las políticas de integración.

Los planes de integración de aquellas comunidades autónomas que se han sumado más tarde a la práctica de elaborar programas plurianuales, así como la *segunda generación* de planes de in-

[36] La distinción entre principios generales y principios operativos es analítica y no aparece en todos los planes explícitamente formulada.

migración de comunidades como Madrid, Andalucía, Región de Murcia, Canarias o Illes Balears —en el caso de Cataluña, el plan 2005-2008 es el tercero que se aprueba— han introducido una inflexión discursiva en lo que respecta a la participación social y política de los inmigrantes. Con acento desigual, pero de modo casi unánime, los nuevos planes han incorporado el concepto de ciudadanía a la retórica política de la integración de los inmigrantes en el ámbito subestatal, enriqueciendo el acervo autonómico con el marco conceptual elaborado por las instituciones europeas. En ello han influido dos factores. Primero, la emergencia y la normalización del debate social y académico, pero también político, sobre la dimensión cívica y política de la integración a lo largo de los años transcurridos desde la aprobación de los primeros planes. Segundo, el aprendizaje institucional ligado a la experiencia de gestión en el ámbito de la integración social, así como la toma de conciencia de que las administraciones infraestatales no son, en el campo de la inmigración, meras gestoras de un estado del bienestar descentralizado, sino agentes institucionales con una responsabilidad nada desdeñable en la construcción del vínculo social y político que ha de definir la pertenencia de los nuevos vecinos a la sociedad de acogida.

En términos generales, la novedad se concentra en el aparato declarativo y principial de los nuevos planes. Si bien los ejes temáticos dedicados a la participación ciudadana se han consolidado como un área de intervención con entidad propia y diferenciada, los programas y medidas planteadas no son, en lo esencial, distintos a los que se han señalado anteriormente. El trasvase de medidas desde la *sensibilización social* a la *participación ciudadana* supone, en todo caso, un cambio de planteamiento que traduce, en algunos casos, la ambición de construir modelos de integración novedosos no sólo desde el punto de vista programático, sino también en los contenidos vinculados a la participación y la ciudadanía. Si en los planes de *primera generación* el modelo de integración no aparecía definido de manera explícita (García Añón 2004a), algunos de los nuevos planes han dado un paso adelante en este aspecto. El *Pla de Ciutadania i d'Immigració 2005-2008* de Cataluña es un claro exponente de ello, de ahí la conveniencia de analizar algunas de sus líneas básicas.

El plan parte de la necesidad de generar un espacio de oportunidades y unas perspectivas de asentamiento y de inserción social y económica dignas en un contexto de participación que permita realizar los diversos proyectos migratorios dentro de un espacio social común. En este contexto se asienta la propuesta de una ciudadanía plural y cívica, basada en la residencia material y en la voluntad de permanencia en un determinado entorno social, reconociendo al inmigrante como ciudadano. El plan propone, por tanto, un nuevo concepto de *ciudadanía en el ámbito subestatal* que recupera el concepto de ciudadanía en su acepción más clásica de vínculo con la ciudad a la que se pertenece *de hecho*, no necesariamente *de derecho*, alejándola de su actual conexión con la afiliación formal al Estado. Desde esta acepción de la ciudadanía, el plan pretende avanzar en la igualdad de derechos y deberes, con independencia de la nacionalidad y de la situación jurídica, aunque siempre dentro del marco legal estatal, que se reserva la regulación de lo que puede considerarse el núcleo duro en materia de extranjería e inmigración.

Así definida, la ciudadanía plural y cívica se asienta sobre tres principios:

1. El pluralismo.
2. El principio de igualdad, dirigido no sólo a minimizar las desigualdades que tienen su origen en las diferencias culturales, lingüísticas o religiosas, sino también a actuar como una apuesta reactiva frente a las relaciones asimétricas de poder, la fragmentación del espacio público, la segregación social y, en general, toda actuación que suponga la desigualdad entre las personas en un mismo ámbito social.
3. El civismo, principio orientado a impulsar una cultura pública común.

Entre las *premisas* de la acción de gobierno en las políticas de integración, el plan vuelve sobre algunas ideas ya conocidas, tamizadas por el novedoso planteamiento normativo que lo informa. Por una parte, el plan enfatiza que el déficit de participación de los ciudadanos de origen extranjero en los ámbitos social, cultural y político, y su escasa representación en la vida pública supone un riesgo de fragmentación y de falta de referentes que es necesario evitar. Por otra, subraya que la integración puede verse favorecida

de una manera determinante por la participación de las personas inmigradas en todos los aspectos de los procesos democráticos *(no únicamente la participación social*, sino también el derecho al voto y la afiliación a partidos políticos) y en la articulación de políticas y medidas al respecto. Aun contando con las limitaciones competenciales en este ámbito, el plan no desaprovecha la oportunidad de revindicar los derechos políticos para la población inmigrante y subrayar la necesidad de impulsar las reformas legales que superen el marco vigente.

Entre las *líneas estratégicas*, a propósito de los instrumentos de aplicación, se prevé el impulso de planes locales en los municipios y las comarcas con el fin de coordinar la implementación de las políticas generales de igualdad y acomodación, recalcando que los planes locales deben apostar por la participación de los inmigrantes como agentes activos en la gestión de la diversidad a través del establecimiento de vías y mecanismos adecuados de participación de los inmigrantes en la vida social y cultural del municipio.

Las *medidas* vinculadas a la promoción de la participación inciden en el impulso en la incorporación de los inmigrantes a las distintas esferas de la sociedad y a los órganos de participación y en la normalización de la presencia de inmigrantes en los medios de comunicación, en la esfera pública y en las instituciones catalanas principalmente a través de las asociaciones. En los programas departamentales (políticas de acogida y de conocimiento del entorno, políticas de igualdad y políticas de acomodación) se prevén, asimismo, distintas medidas específicas relativas a la participación. Por último, cabe destacar la previsión de la modificación de órgano a través del cual se había canalizado la participación de los agentes sociales, las Administraciones Locales y las asociaciones de inmigrantes, el *Consell Assessor d'Immigració*. El plan 2005-2008 prevé la creación de la Mesa para la ciudadanía (Taula per a la ciutadania), con una nueva composición y una redefinición de sus funciones.

Entre los planes para la integración de los inmigrantes aprobados hasta ahora, el *Pla de Ciutadania i d'Immigració 2005-2008* es el que más claramente apuesta por la inclusión cívica de los inmigrantes en los términos en que fue expuesta la idea de la ciudadanía local y gradual.

c) La dimensión *procedimental* de la participación de los inmigrantes en el marco de las estructuras institucionales de las comunidades autónomas, y su intervención a través de las asociaciones propias en los procesos de aprobación, implementación y seguimiento de los planes de inmigración se asocia, como se señaló, a la voluntad de las Administraciones autonómicas de corresponsabilizar a las comunidades de inmigrantes en el desarrollo de las políticas vinculadas a la integración social.

Desde finales de la década de los noventa, las comunidades autónomas han ido creando una estructura institucional similar, aunque complementaria a la estatal, en el ámbito de la política de inmigración. Así, las secretarías de Estado y las direcciones generales de la Administración Central tienen su equivalente en las estructuras administrativas específicas (secretarías, direcciones generales) de las comunidades autónomas; la Comisión Interministerial estatal tiene su correlato autonómico en las comisiones interdepartamentales de las comunidades autónomas; el Foro para la Integración Social tiene su equivalente en los foros de inmigración autonómicos; los planes estatales de integración estatal en los planes autonómicos; y el Observatorio Permanente de la Inmigración de la Administración Central en los distintos observatorios autonómicos.

Las instituciones autonómicas de gestión de la inmigración no se han desarrollado de modo simétrico ni uniforme. No todas las comunidades autónomas han puesto en marcha todos estos instrumentos, y el perfil de los mismos no es el mismo en términos comparativos. El grado de definición de un marco institucional subestatal para gestionar el cambio hacia una sociedad de inmigración —y los procesos de aprendizaje/respuesta/aprendizaje de las administraciones autonómicas— ha dependido de la magnitud del fenómeno migratorio, pero también de la percepción sociopolítica de la inmigración y de la predisposición institucional para articular respuestas innovadoras en los diferentes territorios del Estado. Aquellas comunidades autónomas que, desde el inicio de la transformación de España en el contexto de recepción, han recibido un mayor volumen de flujos son las que han ido por delante en la construcción de ese marco institucional. Siguiendo el esquema analítico propues-

to por Zapata-Barrero (2004b), a partir del estudio de los casos de Cataluña, Madrid y Andalucía, este marco se organiza en tres niveles:

1. Las estructuras o unidades administrativas que gestionan el proceso.
2. Las redes de actores.
3. Los planes y programas de acción (los planes de integración).

Con las reservas apuntadas arriba, este esquema puede ser considerado como el marco autonómico ideal-típico, y tiene dos focos de interés para lo que hemos denominado *dimensión procedimental de la participación*. El primero, enmarcado en las *estructuras institucionales o unidades administrativas de gestión*, es el órgano de participación y consulta de los agentes sociales implicados en las políticas sectoriales de integración (generalmente designado como Foro de Integración), cuya creación ha antecedido, en muchos casos, a la aprobación de los propios planes de integración. El segundo, *la red institucional de actores* que intervienen en la definición del marco institucional y en la gestión de las políticas. Pueden diferenciarse cuatro tipos de actores: la Administración Pública, las organizaciones de interés, las asociaciones de inmigrantes y las ONG de acogida y, por último, los partidos políticos.

Los Foros (u órganos equivalentes) no son las únicas instancias del entramado institucional autonómico abiertas a la participación de los inmigrantes. Aunque existen otros órganos de composición mixta en los que intervienen las organizaciones de inmigrantes, los órganos de participación y consulta son la institución más significativa desde la perspectiva de la integración cívica. La composición de los foros varía de unas autonomías a otras y el peso de los distintos tipos de actores es desigual. En términos generales reproducen la estructura tripartita del Foro estatal con algunas especificidades derivadas del ámbito territorial de referencia. Al igual que sucede en el órgano de ámbito estatal, los partidos políticos no están presentes en los foros autonómicos, con excepciones puntuales. La Administración Pública está representada por los diversos departamentos del gobierno autonómico que gestionan las políticas de integración, pero se da también una importante presencia de las Corporaciones Locales. Algunos foros incluyen a las diputaciones provinciales y a representantes de la Administración Central (por ejemplo, directores provinciales de Trabajo y Asuntos Sociales). Las *organizaciones de interés* están invariablemente representadas por los dos sindicatos mayoritarios —y, en determinadas autonomías, por sindicatos con implantación en el ámbito territorial de las comunidades autónomas—, mientras que la patronal no está presente en buena parte de los foros. Por último, en todos los foros participan organizaciones sociales y ONG locales activas en el ámbito de la inmigración y asociaciones de inmigrantes. Las asociaciones designadas se integran en el pleno, si bien la estructura organizativa de algunos foros posibilita que otras asociaciones de inmigrantes, que no tienen presencia en el pleno, formen parte de aquellas comisiones que guardan relación con su actividad.

Los órganos de participación y consulta de las comunidades autónomas no tienen como función específica o exclusiva la elaboración y el seguimiento de los planes de integración autonómicos. No obstante, los Decretos autonómicos de creación y constitución de los foros suelen recoger un variado (y ambicioso) elenco de fines y funciones, entre los que se encuentra, también de modo invariable, la consulta y el debate sobre la planificación, coordinación y la implementación de las políticas sociales sectoriales, así como la coordinación de las actividades, programas o planes de actuación aprobados por las instituciones autonómicas con competencias en materia de integración social de los inmigrantes.[37]

Partiendo de este marco, pueden señalarse los siguientes puntos de interés respecto a la participación de las asociaciones de inmigrantes en

[37] Otras funciones recogidas en las normas reguladoras de los foros son:
a) La realización de estudios.
b) La formulación de propuestas y recomendaciones.
c) La emisión de dictámenes sobre cuestiones que hayan de ser objeto de regulación y afecten a los inmigrantes.
d) La interlocución parainstitucional, como instancia que forma parte del marco autonómico, entre las comunidades autónomas y los organismos o administraciones que desempeñen funciones que afecten a las condiciones de los inmigrantes del ámbito territorial de las comunidades autónomas.

la elaboración y seguimiento de las políticas de integración a través de la intervención en los foros, pero también en otros dispositivos de participación:

c1) El acceso a los órganos de participación y consulta es limitado. Los espacios institucionales de diálogo de las comunidades autónomas no pueden acoger a todas las organizaciones de inmigrantes, por ello, los criterios de designación y selección adquieren especial importancia. Las normas que regulan el funcionamiento de los foros no siempre explicitan el procedimiento de selección de los componentes (por motivos obvios, muy importante en el caso de las asociaciones), una omisión que suele traducirse en designaciones unilaterales por parte de la Administración autonómica. Estén o no reglados los procedimientos, la incorporación de las asociaciones a los órganos de participación se rigen por criterios que otorgan especial (y lógica) importancia a la territorialidad, la implantación y la representatividad, si bien se toman en consideración otros criterios como la finalidad estatutaria y la trayectoria de actuación.

c2) Los foros forman parte del *marco institucional autonómico*. No son, por tanto, espacios de lucha y reivindicación política de las asociaciones de inmigrantes *frente a* las comunidades autónomas, sino órganos colegiados que funcionan como una instancia *de* las comunidades autónomas en la que las asociaciones se integran. El acceso al foro es un capital que las asociaciones pueden administrar, bien asumiendo acríticamente la lógica institucional (más allá de la mayor o menor objetividad de los criterios de selección, en el ámbito autonómico se reproducen las dinámicas de cooptación selectiva de las asociaciones y la lógica de intercambio descrita anteriormente al explicar el funcionamiento del Foro estatal), bien activando los recursos convencionales de la acción política y asociativa. La posición *ganada* en el órgano de participación puede funcionar como un resorte limitador de la acción política de las asociaciones. En algunos casos, los desacuerdos sobre el funcionamiento del foro (también sobre las designación de las asociaciones) han dado lugar a la opción de la salida. De hecho, no es infrecuente la existencia de *foros alternativos* en las comunidades autónomas, espacios de participación de composición mixta (organizaciones locales y asociaciones de inmigrantes) articulados al margen de las instituciones, que son también interlocutores *a distancia* de la administración. La participación en la elaboración y el seguimiento de las políticas sociales tiene lugar, por tanto, en un *doble* segundo circuito de la política: el institucional (en el que las asociaciones tienen más capacidad de influencia pero menos libertad de acción política) y el alternativo (en el que las asociaciones tienen más libertad de acción política pero menos capacidad de influencia).

c3) Los órganos de participación y consulta tienen carácter consultivo. La realización de dictámenes no siempre es preceptiva y, en todo caso, el dictamen es un documento no vinculante para el legislador autonómico que recoge las percepciones de la red de actores, no sólo de las asociaciones de inmigrantes. Por otra parte, las administraciones autonómicas asumen que el diseño de las políticas sociales es una prerrogativa que les corresponde en el marco de sus títulos competenciales, de modo que la intervención de los actores (entre ellos las asociaciones) no tiene por objeto propiamente la planificación de las políticas, sino la discusión sobre los proyectos de políticas sociales más o menos acabadas (también sobre los proyectos de los planes) que se presentan al órgano de participación. La mayoría de los planes de integración autonómicos no reflejan cómo ha sido el proceso de elaboración ni cuál ha sido exactamente la participación de los sectores implicados. De hecho, sólo algunos se refieren explícitamente a los actores y las organizaciones que han participado en su diseño a través de procesos de consulta y elaboración de propuestas previas a la aprobación definitiva del plan. Resulta difícil valorar, en términos globales, la incidencia de la actividad de las asociaciones de inmigrantes en el proceso de elaboración de los planes, dado que no en todas las comunidades autónomas resulta posible plantear propuestas individualizadas, al margen del órgano colegiado. Por otra parte, la receptividad de las administraciones autonómicas

a la hora de incorporar, al texto de los planes, las alternativas planteadas por los actores de la sociedad civil ha sido desigual, aunque la experiencia adquirida por las comunidades autónomas que ya han desarrollado el primer plan de integración ha sido positiva en el ámbito de la interlocución con las entidades sociales durante el proceso de elaboración de los segundos (o terceros) programas.

En relación con el desarrollo de las políticas de integración, los mecanismos previstos, los organismos y entidades sociales que participan en la evaluación y la periodicidad de las actuaciones, algunos planes prevén un seguimiento casi autorreferente, en el que participa sólo la administración autonómica y, en su caso, las Corporaciones Locales, reduciendo las posibilidades de las asociaciones de inmigrantes para intervenir en el proceso. Otros planes sí contemplan de manera expresa la participación de los organismos, organizaciones y entidades que colaboran con la administración autonómica en la implementación del plan, e implican a los foros autonómicos en las tareas de seguimiento, aunque sólo algunas comunidades autónomas han constituido una comisión de seguimiento del plan, concebida como un órgano *ad hoc* con presencia de la red de actores (entre ellos, las asociaciones de inmigrantes), que no excluye la actividad regular de seguimiento realizada por el foro de integración.

c4) La participación cívica de los inmigrantes a través de las asociaciones propias puede inducir procesos de competencia entre los actores que intervienen en los foros autonómicos y en el proceso de seguimiento de los planes de integración. Aunque la capacidad de las asociaciones para diagnosticar las problemáticas que trasladan al foro o a los órganos que regulan y gestionan las políticas sociales no es discutida, en algunos casos se ha cuestionado el excesivo protagonismo otorgado a las entidades sociales (no sólo asociaciones de inmigrantes, sino también organizaciones no gubernamentales locales) sin tomar en consideración su representatividad en algunos ámbitos o esferas que determinados actores sociales perciben como *propias* —por ejemplo, los sindicatos con relación a las políticas de empleo y formación profesional—. La *competencia* no debe interpretarse como la confrontación entre los actores de la red, sino como la reivindicación de determinados agentes para ser reconocidos y ampliar su espacio en la determinación de las políticas sociales. Al diagnosticar el proceso de elaboración de lo que hemos llamado la *primera generación* de planes autonómicos, los sindicatos mayoritarios reclamaron mayor protagonismo en el diseño y desarrollo de los programas plurianuales no sólo en el que es su principal campo de actuación, sino también en otras esferas en las que perciben que su participación como interlocutores sociales puede contribuir a consolidar el potencial de los planes (Bonino, Aragón y Rocha 2003).

c5) La participación social y política de los inmigrantes en los foros autonómicos y en otros mecanismos a través de los que pueden influir en las políticas sociales que les afectan tienen como núcleo central la *interlocución* (diagnóstico, debate, propuestas de actuación, seguimiento y traslado de inquietudes). Un ámbito que trasciende la dimensión procedimental de la participación, pero que no por ello es ajeno al concepto de *integración cívica,* es el de la *prestación*. La creciente participación de la iniciativa privada en la prestación de servicios de carácter asistencial es una tendencia constatada que se enmarca en los procesos de reestructuración del estado del bienestar. Se trata, en efecto, de una *extensión* del estado del bienestar mediante la cual las Administraciones Públicas abaratan costes y trasladan conflictos sociales potenciales a las ONG, si bien, en algunos casos, la actuación privada responde a la iniciativa de la sociedad civil —el denominado tercer sector— ante determinadas lagunas del sistema de protección social. Como se ha señalado, esta realidad trae aparejados posibles riesgos para la intensidad de la protección, la extensión de las coberturas, y la calidad de las prestaciones, y tiende a generar dinámicas de competencia por los recursos entre las entidades privadas, lo que, a veces, supone un detrimento de la eficacia de estas organizaciones en su trabajo con los inmigrantes (Rodríguez Cabrero y Carrasco Carpio 2006). Aun asumiendo la condición problemática de estos procesos —que reenvían a los debates actuales sobre

los paradigmas emergentes de intervención social y las nuevas formas de articulación de los sectores público y privado en el ámbito asistencial— cabe subrayar, en relación con el objeto de este estudio, que la organización y la gestión corresponsable por parte de las entidades formadas por inmigrantes de determinados servicios de atención social *delegados* por las Administraciones autonómicas son, también, una forma de participación cuyo adecuado desarrollo contribuye a la integración cívica de las comunidades de inmigrantes.

4
La participación social y política de los inmigrantes en España (II): ámbito municipal

4.1 LA RELEVANCIA DEL ÁMBITO LOCAL

En los capítulos precedentes hemos insistido en la importancia del ámbito local para el proceso de integración social y política de los inmigrantes. La ciudad, el municipio, se ha dicho, es un espacio estratégico para el desarrollo de la ciudadanía, como lo prueban las formas emergentes de participación cívica y política surgidas a lo largo de las últimas décadas en distintos países europeos, entre ellos España. El ámbito urbano es el primer lugar en el que la persona inmigrante se percibe como miembro de una comunidad cívica distinta a la de su comunidad de origen. Es, por tanto, la esfera donde los incentivos para involucrarse en los asuntos de interés común son mayores. La relevancia del contexto local para nuestro tema es indudable, ya que la mayor proximidad de las instituciones municipales favorece tanto la expresión pública de las demandas e intereses de los colectivos de inmigrantes como su acceso a las áreas y procesos de deliberación y adopción de decisiones.

Como ocurre en la mayoría de los países de nuestro entorno, en España las funciones administrativas directamente ligadas a las políticas de *acceso* corresponden a la Administración General del Estado. No obstante, junto a la existencia de competencias delegadas en las comunidades autónomas y las Corporaciones Locales, hay una función en la que los ayuntamientos tienen un papel decisivo: la integración social (Mir i Bagó 2001).[1] Desde la aprobación de la LOEX 4/2000 se ha insistido en el papel central que la normativa vigente asigna a los ayuntamientos con relación a diversas cuestiones ligadas con los derechos y obligaciones de los extranjeros. Así:

1. El ordenamiento jurídico reconoce algunas posibilidades de participación política de los extranjeros en el ámbito local.
2. Los ayuntamientos son los responsables de gestionar una parte importante de los servicios a los extranjeros.
3. A través de sus servicios sociales, los entes locales pueden incidir de manera significativa en la tramitación de expedientes de expulsión o en la permanencia en nuestro territorio de los extranjeros en situación administrativa irregular.
4. La adquisición de la condición de *vecindad* a través de la inscripción en el padrón municipal es, o puede ser, una forma de acceso a determinados derechos.

En este capítulo se analizarán las posibilidades y los límites para la incorporación de los inmigrantes a la *ciudadanía local* en España desde una doble perspectiva. En primer lugar, se hará una referencia introductoria al marco legislativo estatal que delimita la relación de los extranjeros con los entes locales, haciendo especial hincapié en dos instrumentos (el Padrón y el arraigo) cuya regulación modula las posibilidades de ejercicio de determinados derechos de participación cívica contemplados en la legislación de bases del régimen local. El

[1] Al igual que no existe homogeneidad en los planes de integración autonómicos, tampoco las políticas municipales son uniformes. Las propuestas de intervención (y la preocupación sobre el fenómeno migratorio) dependen del contexto específico de cada municipio. Al respecto, véase García Añón (2003).

segundo apartado del capítulo propone un análisis de las experiencias concretas de institucionalización de la participación cívica y social de los inmigrantes en los municipios de nuestra geografía, así como una reflexión en torno a la relevancia de la gestión local de la inmigración en el proceso de integración social de las personas inmigrantes.

4.1.1 INSCRIPCIÓN PADRONAL, DERECHOS Y PARTICIPACIÓN

De acuerdo con lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LRBRL), el *padrón* es un registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio, en el que toda persona que viva en España está obligada a inscribirse.[2] La función del Padrón es otorgar la condición de vecino una vez producida la inscripción, y acreditar la residencia y el domicilio habitual. Los datos del padrón sirven, además, para configurar el censo electoral de acuerdo con lo previsto en la Ley de Régimen Electoral General y para elaborar estadísticas oficiales según lo establecido por la Ley 12/1989, de la función estadística pública. El padrón es, por otra parte, un fichero informatizado o *automatizado*, según la terminología de la LO 15/1999 de protección de datos, de modo que está sujeto al contenido constitucionalmente declarado del derecho fundamental a la protección de datos (Villaverde Menéndez 2003; Solanes y Cardona 2005).

La obligación de empadronamiento en el municipio en el que se resida alcanza a todos los extranjeros, puesto que la LRBRL no exige para registrarse la permanencia legal, sino simplemente vivir de hecho en territorio español. En principio, el ayuntamiento no puede negarse a inscribir a una persona que vive en el término municipal alegando su situación de irregularidad administrativa. El empadronamiento es tanto un derecho como un deber. Como en su día dejara establecido la Resolución de 4 de julio de 1997,[3] el ayuntamiento debe llevar a cabo la inscripción «sin realizar ningún control sobre la legalidad o ilegalidad de la residencia en territorio español de ninguno de sus vecinos». La citada resolución remarcó que no es misión del padrón «controlar los derechos de los residentes» y que «la inscripción padronal no es un acto administrativo idóneo para que de él se extraigan consecuencias jurídicas ajenas a su función». Las altas en el padrón, en definitiva, no pueden ser utilizadas con fines ajenos a los del ámbito municipal (por ejemplo, como prueba policial para demostrar la situación de irregularidad o para ejercer el control de la permanencia en España).

La importancia del padrón no reside únicamente en su utilidad como registro que permite conocer de modo fiable las personas domiciliadas en un municipio (incluidos los extranjeros en situación irregular, que no figuran en ningún otro registro público) y como instrumento de planificación, organización y programación de los Servicios Públicos municipales, a los que acude toda la población, sea nacional o extranjera.[4] El padrón es, también, un instrumento clave en el acceso a los derechos sociales y un vehículo para la integración social y cívica del extranjero en el ámbito local (Solanes 2002b), si bien las sucesivas reformas legislativas de los últimos

[2] Artículos 16.1 (que, como veremos, fue modificado, aunque no en este punto, por la LO 14/2003 con relación a los extranjeros) y 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por la Ley 4/1996, de 10 de enero, sobre el Padrón municipal. La Ley 4/1996 supuso un cambio importante en el sistema de empadronamiento vigente hasta el momento. Entre las modificaciones se introdujo un sistema de actualización y mantenimiento permanentes del padrón, simplificando, al mismo tiempo, el trámite del empadronamiento, al eliminar, por ejemplo, el requisito de baja en el padrón correspondiente al municipio donde se residía con anterioridad. El RD 1690/1986, de 11 de julio, aprobó el Reglamento de población y demarcación territorial de las entidades locales, en cuyos artículos 53 y siguientes se regula la población y el padrón municipal. Este reglamento fue adaptado a las previsiones de la Ley 4/1996 por el RD 2612/1996, de 20 de diciembre.

[3] Resolución de 4 de julio de 1997, conjunta de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre actualización del Padrón municipal.

[4] La posición especialmente privilegiada de los municipios para potenciar la integración de los extranjeros puede ser analizada también desde esta perspectiva. A los ayuntamientos no puede serles indiferente el hecho de que, a través de la inscripción padronal, quede constancia del número de extranjeros, dado que los datos del padrón son un elemento determinante para la participación de los entes locales en los Presupuestos Generales del Estado y en los de las respectivas comunidades autónomas cuando se trate de competencias delegadas, si bien hay que precisar que, en el caso de la participación delegada en los presupuestos generales y autonómicos, no se computan los extranjeros en situación irregular. El número real de personas a las que

años han transformado o limitado el papel que le atribuyera la LOEX 4/2000 en su primera redacción.

La LOEX 4/2000, de 11 de enero, incorporó una novedad sin precedentes en nuestro ordenamiento, convirtiendo la inscripción padronal en un requisito para el acceso y ejercicio de determinados derechos a los extranjeros en situación irregular (asistencia sanitaria, prestaciones en materia de vivienda y asistencia jurídica gratuita). La Ley reconocía también el derecho a las prestaciones básicas para los extranjeros indocumentados no empadronados. Si bien la parquedad de la regulación de esta cuestión y la ausencia de desarrollo reglamentario de las previsiones legales citadas durante el corto período de vigencia de algunas de ellas causaron problemas, la vinculación del reconocimiento de derechos a la inscripción padronal sacaba de algún modo al inmigrante irregular de la situación de muerte civil a la que parecía estar condenado.[5] Los acontecimientos ocurridos en España y otros países europeos como Italia o Francia habían puesto en evidencia la difícil situación de los denominados *sin papeles*, sujetos inexistentes para el derecho que, en la realidad, se convertían en objeto de abusos y explotación laboral. En este marco, lo que se pretendía era que los ayuntamientos diesen facilidades a toda la población, nacional o extranjera, especialmente a los inmigrantes y, entre ellos, a los irregulares, un colectivo comprensiblemente reticente a hacerse visible. Se presumía, por tanto, que las campañas municipales para potenciar el empadronamiento y para mostrar sus ventajas podían contribuir a que el sistema de mínimos derechos para los irregulares introducido por la nueva legislación fuera efectivo.

Este planteamiento (integrar socialmente a través de la satisfacción de determinados derechos a quienes, más allá de su situación anómala en relación con las reglas del acceso del Estado, forman parte del tejido social de los municipios) ha sufrido dos embates con las sucesivas reformas de la LOEX.

Por una parte, la LO 8/2000, que afectó en este punto al articulado de la propia LOEX, redujo el acceso a determinados derechos a través del empadronamiento. Si bien se mantuvo la previsión del artículo 12, relativa a la asistencia sanitaria de los irregulares empadronados, desapareció el acceso de los no documentados a las ayudas en materia de vivienda, cuyo papel en la integración social de los inmigrantes es determinante,[6] y restringió el derecho a la asistencia jurídica gratuita en los procedimientos administrativos que pudieran llevar a la denegación de entrada, la devolución o la expulsión del territorio español, así como en todos los procedimientos de asilo.[7]

Por otra parte, la LO 14/2003 no alteró el articulado de la LOEX en el aspecto puntual de los derechos de los extranjeros empadronados, pero intro-

el ayuntamiento tiene que prestar servicios y garantizar derechos suele ser, por tanto, mayor que el número *jurídico*. Por ello, es frecuente que exista un desfase entre las posibilidades presupuestarias y las necesidades de la población real y que los ayuntamientos no siempre puedan hacer frente a las demandas de servicios y prestaciones de los extranjeros en situación administrativa irregular. Como veremos, las previsiones legales incorporadas a la LOEX por la LO 14/2003 desincentivan el empadronamiento, colocando a los municipios en una difícil situación al tener que atender y gestionar servicios para un número mayor de población del que consta en sus registros. Según el artículo 115 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (RD Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido), la población municipal es un elemento fundamental para tener en cuenta en los criterios de distribución de la participación municipal en el Fondo Nacional de Cooperación Municipal. En el caso de competencias delegadas (sanidad, educación), la programación desde la Comunidad de inversiones y servicios en el municipio se realizará sobre la base del padrón.

5 Para una aproximación a la situación de los extranjeros indocumentados en España durante el período que media entre la LOEX 7/1985 y las reformas iniciadas en 2000, véanse Ruiz Olabuénaga, Ruiz Viéytez y Torrado (1999).

6 Sobre la conexión entre las dificultades de acceso a la vivienda y los procesos de segregación espacial y marginación social de los inmigrantes, véanse Martínez Veiga (1999), Solanes (2004c) y Mestre (2004b).

7 A pesar de las limitaciones establecidas por la legislación de extranjería, el Tribunal Constitucional (STC 95/2003, de 22 de mayo, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad 1555/1996 interpuesto por el Defensor del Pueblo contra el artículo 2.a de la Ley de asistencia jurídica gratuita de 1996) ha declarado que el derecho a la justicia gratuita (en todos los órdenes jurisdiccionales) se debe reconocer necesariamente a todos los que acrediten insuficiencia de medios económicos. El TC anula la palabra *legalmente* contenida en el precepto citado, señalando que la expresión *que residan en España* debe entenderse como *que se hallen en España* con independencia de la situación administrativa del sujeto. Por tanto, tras la STC 95/2003, el extranjero que se halle en España podrá gozar del beneficio de justicia gratuita con independencia de su situación administrativa y del tipo de procedimiento para el que la demande.

dujo una modificación de los artículos 16 y 17 de la LRBRL que afecta a aspectos esenciales del padrón municipal. Los cambios más destacables son los siguientes:

1. Se establece que los extranjeros no comunitarios que no tengan una autorización de residencia permanente tengan la obligación de renovar cada dos años la inscripción padronal, así como la caducidad de la inscripción en el caso de no llevarse a cabo la renovación.[8]
2. Concretando la redacción abierta que del artículo 16.2 LRBRL *(otros documentos)*, la reforma incorpora la mención expresa al pasaporte como documento acreditativo de la identidad para la inscripción padronal de los extranjeros en situación no regular.
3. Se establece una habilitación general al resto de las administraciones para solicitar los datos del padrón a los ayuntamientos cuando sea necesario para el ejercicio de sus competencias, para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes o para elaborar estadísticas, quedando los ayuntamientos obligados a la cesión sin necesidad de consentimiento previo del afectado.
4. Se insta a los ayuntamientos a mantener actualizados los datos del padrón y se establece que el Instituto Nacional de Estadística remitirá trimestralmente a los institutos estadísticos de las comunidades autónomas o a otras Administraciones Públicas los datos relativos a los padrones de los municipios de su ámbito territorial en los que se hayan producido altas y bajas de extranjeros.
5. Se introduce la Disposición Adicional séptima en la LBRL, que faculta a la Dirección General de Policía a acceder a los datos de inscripción padronal de los extranjeros existentes en los padrones municipales, preferentemente por vía telemática, en el ejercicio de las competencias establecidas en la LOEX sobre control y permanencia de los extranjeros en España.

La nueva regulación ha modificado la naturaleza y la función que desempeñaba el padrón como registro administrativo. La introducción de diferenciaciones entre extranjeros residentes permanentes y temporales en el régimen de inscripción y actualización, la exigencia del número de pasaporte en el caso de los irregulares, la apertura de espacios de incertidumbre en las cesiones de datos —que podrían ser utilizados para finalidades ajenas a las legalmente tasadas—, la privación a los propios padrones municipales de la capacidad de control sobre sus datos y la posibilidad de acceso policial, son aspectos de la LO 14/2003 constitucionalmente muy cuestionables (Solanes y Cardona 2005) que amplían las funciones del padrón en términos cualitativos. En efecto, a las funciones de determinar la población del municipio, otorgar la condición de vecino, acreditar la residencia habitual, servir para la configuración del censo electoral y para elaborar estadísticas oficiales, se ha añadido la de controlar la situación administrativa de los extranjeros. Adicionalmente, y considerando el potencial efecto desincentivador de la inscripción que tienen las medidas introducidas por la LO 14/2003, la última reforma legal también erosiona indirectamente el rol del padrón como mecanismo a través del cual los extranjeros en situación de irregularidad pueden acceder a determinados derechos (principalmente, la asistencia sanitaria).

En la *ratio* de la última reforma hay una suerte de extrapolación al ámbito municipal de la filosofía de la legislación estatal sobre la entrada y permanencia de los extranjeros en España, informada, como tuvimos ocasión de analizar, por la voluntad de fijar una divisoria nítida entre las situaciones de regularidad e irregularidad.

La LO 14/2003 convierte al empadronamiento en un arma de doble filo, ya que las zonas de penumbra constitucional sobre la protección y el uso de los datos inscritos que incorpora la nueva regulación pueden, llegado el caso, comprometer un valor primario del estado de derecho como la seguridad jurídica, desactivando la naturaleza social y jurídicamente incluyente de la inscripción.

[8] La Resolución de 28 de abril de 2005, de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del director general de Cooperación Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre el procedimiento para acordar la caducidad de las inscripciones de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente que no sean renovadas cada dos años, establecía, en los casos que procediera, la caducidad de las inscripciones el 22 de diciembre de 2005.

La LRBRL (artículo 18.2) dispone que la inscripción en el padrón municipal de los extranjeros no constituirá prueba de su residencia legal en España ni les atribuirá ningún derecho que no les confiera la legislación vigente, especialmente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España. La inscripción es, por tanto, sólo una prueba del domicilio donde viven las personas que están en nuestro país. Es, como se ha visto, la LOEX la que, explícitamente o por remisión, establece qué derechos están reconocidos a los extranjeros, y es también la regulación de extranjería la que, a través de sus últimas reformas, ha dejado claro que el hecho de que a través del padrón el extranjero en situación administrativa irregular pueda acceder a determinados derechos no implica la difuminación de la línea que diferencia su estatus del de los demás vecinos del municipio, sean estos extranjeros regulares o autóctonos.

La esfera en la que esta diferenciación se proyecta con más nitidez es justamente la de la participación cívica en el ámbito municipal. El artículo 6.2 del texto integrado de la LOEX establece el requisito de la *residencia* y el *empadronamiento* para ser titular de los derechos establecidos en tal concepto por la legislación de bases de régimen local, señalando la posibilidad de que los extranjeros sean oídos con relación a los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que dispongan los reglamentos de aplicación.[9]

Por tanto, sólo los extranjeros que cumplan ambos requisitos (residencia legal y empadronamiento) tendrán los derechos que el artículo 18.1 de la LBRL reconoce a los *vecinos* (denominación a nuestro juicio impropia, ya que, más allá de la restricción impuesta por el artículo 6.2 de la LOEX, son también vecinos del municipio los extranjeros en situación irregular empadronados). Estos derechos son los siguientes:

a) Ser elector y elegible de acuerdo con lo dispuesto a la legislación electoral (derechos que, en España, se ejercen con arreglo al criterio de reciprocidad).
b) Participar en la gestión municipal de acuerdo a lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración voluntaria de los vecinos sea demandada por los órganos de gobierno y administración municipal.
c) Utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales, y acceder a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables.
d) Contribuir mediante las prestaciones económicas y personales legalmente previstas a la realización de las competencias municipales.
e) Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la administración municipal en relación con todos los expedientes y documentación municipal.
f) Pedir la consulta popular en los términos previstos en la ley.
g) Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.
h) Ejercer la iniciativa popular en los términos previstos por el artículo 70 bis LRBRL.
i) Aquéllos otros derechos y deberes establecidos en las leyes.

La LBRL ofrece un amplio elenco de posibilidades de participación en la vida pública local para los extranjeros regulares empadronados, si bien la materialización de esos canales de intervención depende de lo dispuesto en cada caso por los reglamentos de aplicación.[10] El inciso final del artículo 6.2 de la LOEX, referente a la posibilidad de que los inmigrantes sean oídos, debe interpretarse a título de mayor abundamiento y no como una limitación del acceso de los extranjeros a otras manifestaciones de la participación ciudadana en el ámbito local (Mir i Bagó 2001). Aun manteniendo una valoración crítica de las limitaciones que afectan a los extranjeros en situación administrativa irregular[11]

[9] Como se ha señalado en el capítulo precedente, la redacción dada a este precepto por la LO 4/2000, de 11 de enero, contemplaba la posibilidad de que los extranjeros (residentes y empadronados) pudieran elegir democráticamente a sus propios representantes, con la finalidad de tomar parte en los debates y decisiones municipales relevantes para las comunidades de inmigrantes, remitiendo a la legislación de régimen local.

[10] Véase, por ejemplo, el Decreto 188/2001, de 26 de junio, de los extranjeros y de su integración social en Cataluña (artículo 2) y el Decreto 346/2002, de 19 de noviembre, que aprueba el Reglamento de territorio y población de las entidades locales de Aragón (artículo 55.2).

[11] Más allá de estas restricciones legales, los ayuntamientos pueden establecer eventualmente mecanismos de interlocución o de participación con los inmigrantes en

(también, obviamente, de la exclusión de los extranjeros no comunitarios de la participación electoral en los comicios locales), cabe remarcar que los dispositivos a los que hemos aludido se sitúan ya en la dimensión de la integración que trasciende el estricto ámbito del acceso de los inmigrantes a determinadas prestaciones sociales. Las posibilidades contempladas en la legislación básica de régimen local, así como el establecimiento de mecanismos específicos de participación (consejos consultivos y similares) que los ayuntamientos empezaron a crear haciendo uso de su potestad de autoorganización a partir de la década de los noventa,[12] muestran que el ámbito municipal es una esfera particularmente idónea para comenzar a hablar de la integración política de los inmigrantes, es decir, de su acceso normalizado a formas de acción y prácticas que refuerzan su presencia y su visibilidad en la esfera pública. La creación y el fomento de estos espacios de deliberación pública, que serán analizados posteriormente, es un paso para el acceso gradual del inmigrante a la ciudadanía acaso tan importante como las reformas legislativas.

4.1.2 EL CONCEPTO DE ARRAIGO: EVOLUCIÓN NORMATIVA

Junto a la inscripción padronal como vía de acceso a determinados derechos, existe otro supuesto en el que la actuación de la Administración Local puede resultar determinante. Se trata de la acreditación del arraigo, mecanismo a través del cual el inmigrante irregular puede acceder a la regularización de su situación administrativa.

Los extranjeros pueden ingresar y permanecer en territorio español a través de las vías legalmente establecidas y también a través de canales irregulares. La persistente existencia de bolsas de inmigrantes en situación irregular en nuestro territorio ha hecho que, desde 1985, se hayan sucedido las denominadas regularizaciones extraordinarias, es decir, procesos sujetos a plazo de adecuación de la situación administrativa de los extranjeros a la ley que, como se ha señalado en el capítulo precedente, han coincidido en la mayoría de los casos con alguna reforma normativa. Estos procesos han coexistido, en los últimos años, con los dispositivos de regularización *ordinaria, permanente o individual*, que permiten regularizar en cualquier momento la situación administrativa del extranjero, siempre que éste cumpla determinados requisitos.

La LOEX 4/2000 (artículo 29.3) abrió a los extranjeros en situación irregular la posibilidad de acceder a lo que se denominó *regularización permanente*, es decir, la regularización de su situación legal sin límite temporal siempre que se cumplieran los requisitos de empadronamiento, dos años de permanencia ininterrumpida en España y suficiencia de medios de vida. La controversia generada por esta previsión legal en un clima de creciente instrumentalización política de la cuestión migratoria, así como la redefinición de la mayoría parlamentaria tras el proceso electoral de 2000 dieron como resultado la reforma de la LO 8/2000 (artículo 31.3), que modificó la regularización permanente incrementando el tiempo de estancia ininterrumpida a 5 años en el sistema de plazos y eliminando la referencia al padrón (que pasó a ser un medio de prueba más, pero no un requisito imprescindible). El artículo 31.4, introducido en la LOEX por aquella reforma, aludía expresamente a la posibilidad de acceder a un permiso de residencia temporal si se acreditaba una situación de *arraigo*.

El arraigo —un concepto indeterminado difícil de traducir al lenguaje formalizado y directivo del derecho— irrumpió en la legislación sin un desarrollo reglamentario que especificara sus contornos, circunstancia que fue salvada mediante instrucciones generales[13] hasta la aprobación del nuevo reglamento (RD 864/2001), que en su artículo 41.2 d) no se refería al empadronamiento como forma de acreditación del arraigo, sino a una serie de criterios de valoración relativos a la permanencia (3 años), la incorporación real o potencial al mercado de trabajo y los vínculos familiares con extranjeros residentes o con españoles.

situación de irregularidad cuando éstos son necesarios o útiles para abordar cuestiones que afectan a la vida municipal. Sobre esto, véase CRID (2000).

[12] Para un completo análisis de este proceso, véanse los textos reunidos en Sánchez (2000).

[13] En esta nota se establecieron unos criterios para conceder permisos de residencia temporal hasta que entrara en vigor el Reglamento de 2001. Ministerio del Interior (2001).

Tras la reforma de la LO 14/2003 (artículo 31.3) y la aprobación del nuevo reglamento (RD 2393/2004), se han producido algunos cambios importantes con relación al arraigo. La regularización permanente se mantiene para los supuestos de protección internacional (asilo, refugio y desplazados), razones humanitarias, colaboración con las autoridades y arraigo. Ahora bien, en el caso de la regularización por arraigo desaparece la posibilidad de regularización a través del sistema de plazos (como preveía el reglamento de 2001). Siguiendo la orientación general de la política migratoria, el nuevo reglamento refuerza el vínculo entre la posibilidad de regularización y la incorporación real (y no sólo potencial) y efectiva al mercado de trabajo[14] y establece dos modalidades:

1. El denominado *arraigo laboral,* al que podrán acogerse aquellos extranjeros que acrediten la permanencia en España durante dos años y la existencia de una o sucesivas relaciones laborales previas cuya duración, en conjunto, no sea inferior a un año.
2. El *arraigo acreditado* que, aunque no impone la acreditación de una relación laboral previa, sí exige al inmigrante acompañar a la solicitud un contrato de trabajo firmado de duración no inferior a un año. Es en este segundo supuesto de arraigo donde los ayuntamientos y la inscripción padronal pueden desempeñar un papel importante.

Junto a la presentación del contrato de trabajo, el supuesto de *arraigo acreditado* exige, como requisitos para la obtención del permiso de residencia temporal, la permanencia continuada en España por un período de tres años y carecer de antecedentes penales. Además se establecen dos requisitos adicionales que pueden concurrir de forma alternativa: o bien acreditar vínculos familiares con españoles o con extranjeros residentes, o bien presentar un informe emitido por el organismo competente del ayuntamiento en el que el extranjero tenga su domicilio o por el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes a instancias del interesado que acredite su inserción social.[15]

Como se observa, la norma reglamentaria atribuye a la Administración Local el papel de eventual garante del extranjero de cara a su regularización. El reglamento incluso señala la posibilidad de que el ayuntamiento recomiende que se exima al extranjero de la necesidad de contar con un contrato de trabajo. Obviamente, para que los entes locales puedan realizar los informes de arraigo, es necesario que haya constancia de la permanencia del extranjero en la localidad. Sin duda, el padrón es un instrumento idóneo para que el consistorio pueda informar sobre este extremo.

Sin embargo, tal y como se ha visto al analizar la reforma de la LOEX operada por la LO 14/2003, la Ley de la que este mismo reglamento es norma de ejecución desincentiva el empadronamiento (limitando las posibilidades de acreditar el arraigo, es decir, de obtener la regularización y, con ella, el acceso a todos los derechos de participación cívica en el ámbito local a los que se hizo referencia anteriormente).

Esta contradicción, que choca con la denominación de la LOEX como una ley *de integración social*, muestra también las dificultades con las que tropieza el sistema de signos que es el derecho cuando trata de formalizar las contingencias que modulan la pertenencia del inmigrante con la comunidad receptora (el *arraigo*), vínculo que a menudo bascula a ambos lados de la frontera móvil que delimita los territorios de la inclusión y la exclusión. La determinación jurídica de los criterios de arraigo, no obstante, es sólo un ejemplo particularmente significativo de cómo el derecho pauta, delimita, compartimenta y construye la realidad que, en apariencia, está ahí para ser regulada.

[14] Sin duda, el refuerzo del nexo entre el contrato (trabajo formal) y las autorizaciones (legalidad) en los supuestos de regularización por arraigo son coherentes con la orientación general de la política migratoria desde la reforma de finales del año 2000, pero no deja de ser criticable que el desarrollo reglamentario de estos dos mecanismos de regularización permanente no haya tomado en consideración algunos de los rasgos que caracterizan la inserción de los inmigrantes en el mercado laboral (Miravet 2005).

[15] De acuerdo con el artículo 46.2.c) del nuevo Reglamento, en el informe del ayuntamiento deberá constar el tiempo de permanencia del interesado en su domicilio, los medios de vida con los que cuenta, su grado de conocimiento de las lenguas que se utilicen, la inserción en las redes sociales de su entorno, los programas de inserción sociolaboral de instituciones públicas o privadas en los que haya participado y cualquier otro aspecto que sirva para determinar el arraigo.

4.2 ORGANISMOS Y ACTUACIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES

En España, la gestión local de la inmigración ha conocido una notable evolución en los últimos diez años. Desde finales de la década de los ochenta y hasta mediados de los noventa, algunos consistorios realizan actuaciones pioneras, de forma aislada y *quasi* experimental. Desde mediados de la década de los noventa asistimos a un proceso de sistematización de actuaciones y programas de los ayuntamientos.[16] Así, con el inicio del nuevo siglo, tiende a generalizarse una serie de rasgos que caracterizan la gestión local española de la inmigración: ubicación en el organigrama municipal, planes, organismos y programas tipo. En este apartado nos centraremos en los organismos y actuaciones municipales en materia de participación social de los nuevos vecinos.

En la mayoría de consistorios, la gestión local de la inmigración se incluye en el área de Servicios Sociales y/o Bienestar Social, aunque se suele destacar la necesaria transversalidad del tema y, por tanto, la necesidad de que se impliquen el conjunto de áreas y servicios municipales.[17] Otro rasgo común es el número creciente de grandes ciudades que disponen de Observatorio, como instrumento específico de conocimiento de la realidad de sus vecinos inmigrantes. En otros casos, se recurre a los datos de padrón o a estudios concretos. Igualmente, cada vez se encuentran más extendidos los Planes Municipales de Inmigración, Integración u otras denominaciones, que enumeran los instrumentos específicos de los que se dota el consistorio, ordenan el conjunto de actuaciones, establecen las responsabilidades de las diversas áreas municipales, el papel de las organizaciones sociales, etc. En estos Planes Municipales, la participación se contempla y se presenta en un doble registro. Uno, más general, como *principio rector*, *criterio general* u *objetivo transversal* del Plan. Otro sentido de participación, más específico y concreto, remite a un eje o línea de actividad del Plan. En el primer sentido, la participación aparece como consustancial a la convivencia que se desea y supone la implicación *del conjunto de actores sociales* en la buena marcha, el mejor desarrollo del proceso de inserción de los inmigrantes y, en términos más generales *implicación en la construcción de la nueva sociedad (madrileña)*. Participación alude, pues, a corresponsabilidad cívica de los vecinos autóctonos (en particular, las organizaciones de acogida y otras iniciativas de la sociedad civil).[18] Por otro lado, la participación se presenta como un *principio rector* no sólo socio-político sino también metodológico: promover y procurar la participación de los actores aparece como la forma más adecuada de desarrollo y concreción del Plan Municipal (en línea con la creciente importancia de las teorías de la *gobernanza*). En el segundo sentido, más pragmático y concreto, esta participación suele concretarse en los Planes municipales en la creación de órganos consultivos y en el fomento del asociacionismo, con concreciones y fórmulas no siempre coincidentes.

Por otro lado, los trabajos de técnicos municipales, profesionales relacionados con la gestión de la inmigración y científicos sociales, nos ofrecen una pluralidad de lecturas sobre la participación de los inmigrantes en el ámbito local.[19] En unos casos, el

[16] La obra colectiva editada por la Federación Española de Municipios y Provincias (1995) puede ejemplificar este proceso de sistematización. Fueron catalanes los primeros consistorios que se dotaron de Planes Municipales dado que, entre otros motivos, Cataluña es la comunidad autónoma con una presencia social más temprana de inmigración extracomunitaria. Entre las grandes ciudades españolas, el primer Consejo Municipal de la Inmigración se crea en Barcelona, en 1997.

[17] En algunos casos, se han creado áreas específicas de inmigración o, en menor número todavía, se han creado concejalías de inmigración. Por otro lado, existe una creciente tendencia a vincular el área de inmigración y la de cooperación al desarrollo.

[18] La primera referencia corresponde al *Pla Municipal d'Immigració* de Barcelona (2002) y la segunda al *Plan Madrid: Convivencia social e intercultural* (2005).

[19] Este análisis se basa en los estudios y textos que se citan y en las ponencias presentadas en las jornadas *La participación social de los inmigrantes en el ámbito local. Obstáculos y buenas prácticas* que se desarrollaron en la Universidad de Valencia los días 16 y 17 de junio de 2005, en el marco de este proyecto de investigación. Además de científicos sociales, participaron en dichas jornadas técnicos de la Federación Española de Municipios y Provincias y de la Federación Valenciana, así como de los ayuntamientos de Madrid, Barcelona, Valencia, Elche, Alzira, Manresa, Mancomunidad del Sudeste de Murcia, Lepe y Roquetas de Mar. Véase Simó y Torres (2006).

término *participación* tiene un sentido acotado y concreto. Participación hace referencia a la participación política, mediante el derecho de sufragio y/o la actividad de los partidos políticos, y a la participación cívica, entendida como la implicación en la vida asociativa y en los mecanismos y canales institucionales de participación. En otros casos, participación se entiende en un sentido más amplio y se utiliza como sinónimo de *formar parte de* o *intervenir en* los diversos aspectos que conforman la vida urbana moderna.[20] Además de incluir la inserción en la vida asociativa y en los cauces institucionales que puedan crearse, esta concepción de participación hace referencia también al proceso de inclusión en la vida vecinal, como usuarios de los servicios y espacios públicos y en el conjunto de procesos, relaciones e itinerarios cotidianos, propios de unos vecinos más.

En este apartado dedicado a los organismos y actuaciones municipales nos centraremos en los cauces institucionales de participación, el fomento del asociacionismo y otras políticas y servicios municipales (como los de mediación cultural) con incidencia en la participación de los vecinos inmigrantes en la vida de su ciudad.

4.2.1 LOS CAUCES INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN. LOS CONSEJOS MUNICIPALES

Los mecanismos de participación institucional se inscriben en la política de fomento de la participación ciudadana y la ciudadanía local que ha adquirido una relevancia creciente en las dos últimas décadas.[21] Dentro de esta corriente general y respecto a los nuevos vecinos de origen inmigrante, tenemos en las ciudades españolas una doble situación. La mayoría de consistorios que disponen de Plan Municipal y realizan una acción programada respecto a los vecinos inmigrantes han creado unos cauces institucionales específicos, con la forma de consejos consultivos, para fomentar la participación y abordar los retos y cuestiones que plantea la inmigración en el ámbito local. En otros ayuntamientos, estos temas se remiten a los mecanismos comunes y generales ya existentes, como el Consejo de Acción Social. Veámoslo más en detalle.

En el primer caso, podemos incluir el Consejo Municipal de Inmigración de Barcelona, el Foro Madrid de Diálogo y Convivencia o el Consejo Municipal de Integración Social de los Inmigrantes de Elche, por citar tres casos. Se tratan de órganos municipales de carácter consultivo y base asociativa (dado que reúnen a representantes de asociaciones), que se rigen por la LBRL. La composición de estos consejos es decidida por el ayuntamiento, previa consulta a las organizaciones sociales, y suele agrupar a representantes de organizaciones de inmigrantes, de organizaciones autóctonas de acogida y de otras organizaciones sociales, miembros de la Corporación y técnicos municipales de diversas áreas. Estos órganos, adscritos a las Concejalías de Bienestar Social o similares, tienen como objetivos explícitos el conocimiento, seguimiento y cooperación con las acciones municipales en materia de integración, la coordinación de actuaciones de todos los actores presentes en el municipio, la realización de informes y propuestas (no vinculantes para el consistorio), el fomento del asociacionismo y de la convivencia intercultural, etc. Además de éstos, podemos señalar otros objetivos implícitos, pero no por ello menos importantes para la Administración Local como son el disponer de interlocutores entre los colectivos de inmigrantes y de cauces de comunicación.

Por otro lado, en las grandes ciudades como Madrid y Barcelona, estos mecanismos de participación se articulan en dos ámbitos: ciudad y distrito o barrio (con las Mesas de Diálogo y Convivencia en el caso de Madrid y los Consejos de distrito en Barcelona). En el resto de ciudades donde se han creado este tipo de órganos existe un único Conse-

[20] Giménez (2002), por ejemplo, define la participación como «un proceso que enlaza necesariamente a los sujetos y grupos; la participación de alguien en algo, relaciona a ese uno con los otros también involucrados». Este concepto amplio de participación es el que encontramos en el *Plan Madrid: Convivencia social e intercultural* (2005).

[21] En las grandes ciudades españolas se han generalizado los consejos consultivos municipales, de base asociativa. Todas las grandes ciudades, y buena parte de las medianas, han aprobado Cartas municipales de participación. Aunque su número sea menor, la extensión de experiencias de procesos de aprobación de Planes Estratégicos locales, más o menos participativos, y de Agendas 21 son otros tantos aspectos reseñables. Véase Font (2005) y Gadea Montesinos (2005).

jo Municipal. En unos y otros casos, se suelen crear comisiones de trabajo para temas específicos.

En términos generales, no contamos con un balance de estas experiencias. En unos casos, su existencia es muy reciente; en otros, dicho balance no se ha realizado o no es público. Con todo, a partir de algunas experiencias concretas[22] podemos apuntar elementos para una valoración. La vida real, utilidad y labor de estos consejos consultivos varían entre unos municipios y otros según diferentes factores. Unos, se relacionan con la voluntad política por parte de la corporación y a la importancia otorgada a la gestión local de la inmigración y a la participación. Otros hacen referencia a la organización, competencias y recursos de que disponga el consejo (lo que depende del consistorio y/o concejal respectivo) pero también de la actividad que desarrolla como tal consejo y que ésta se vea útil para sus diversos miembros. Otro tercer bloque de factores hace referencia al tejido social y las organizaciones sociales relacionadas con la inmigración, presentes en el consejo; su dinamismo, su grado de relaciones, cultura organizativa, etc. En este apartado, en no pocos casos suelen destacarse los límites y dificultades que acostumbran tener las organizaciones de inmigrantes para su presencia en los consejos dado que, en términos generales, se trata de organizaciones muy modestas, con escasos recursos humanos y de una representatividad limitada. Esta situación se da, en particular, en municipios y ciudades medianas, donde la presencia de las organizaciones de inmigrantes es menor y es más inestable que en las grandes ciudades.[23]

Aun con los problemas y limitaciones señaladas, la gran mayoría de los técnicos municipales consideraba positiva la existencia de dichos organismos desde el punto de vista de facilitar la participación, disponer de una instancia común a organizaciones de inmigrantes, organizaciones de acogida y técnicos, y de interlocutores reconocidos por todas las partes.

Otra situación minoritaria, es la de las ciudades españolas con Plan Municipal de Inmigración o Integración pero sin consejos específicos de inmigración y en las que la participación institucional se deriva y concreta en los cauces generales ya establecidos. En Valencia y Alzira los temas relacionados con la inmigración se abordan en el Consejo de Acción Social (que puede crear comisiones específicas).[24]

Esta situación es minoritaria y todo parece indicar que lo será más todavía en un futuro próximo. La creación de órganos consultivos, de coordinación y concertación, en materia de inmigración en el ámbito local, se trata de una línea fomentada desde los diversos niveles de la Administración. En Cataluña, el modelo estándar de Plan Municipal de Integración fomentado desde las diversas instituciones catalanas (Dirección General de Migraciones de la Generalitat o Diputación de Barcelona) incluye la figura del órgano consultivo específico. Esa es, también, la posición de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias. Como se ha señalado en el capítulo precedente, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI 2007-2010) sanciona ese consenso y establece, dentro del área de participación, un programa de «Profundización de los cauces de interlocución con las Administraciones Públicas y la participación en el diseño de políticas de integración», con clara proyección municipal. Cabe esperar, por tanto, que el número de consejos municipales y otros cauces y *estructuras de diálogo institucional* (PECI) aumenten y se hagan más diversos.

En todo caso, la profundización y mejora de los consejos consultivos existentes y el surgimiento de otros nuevos tiene que considerar los obstáculos y problemas que se señalaban anteriormente en el ámbito de la voluntad política de la corporación, de las competencias, recursos y utilidad de que dispone el consejo y las debilidades del tejido asociativo inmigrante.

[22] Nos referimos, específicamente, a las experiencias presentadas a debate en las Jornadas enmarcadas en este proyecto de investigación, a las que se hizo referencia *supra*.

[23] En algunos municipios, como Lepe y Alzira, la falta de un consejo municipal se vincula a la inexistencia de organizaciones de inmigrantes.

[24] La trayectoria de estas dos ciudades es distinta. En el caso de Valencia no se considera conveniente la creación de un consejo específico. Muy diferente es la experiencia de Alzira donde se creó, en 2002, el Foro Alzira sobre inmigración que, posteriormente, se integró en el Consejo de Acción Social dado que no existía un movimiento asociativo inmigrante en la ciudad y que diversas organizaciones autóctonas repetían su presencia en el Foro sobre inmigración y en el Consejo de Acción Social.

4.2.2 LOS CONSEJOS CONSULTIVOS LOCALES EN EUROPA

Las primeras experiencias de consejos consultivos locales se inician en Europa Occidental en la década de los años sesenta, en Bélgica y Alemania. Más tarde, ya en los ochenta se extendieron a Francia y Luxemburgo. Por otro lado, también en los ochenta se extiende la red local de los Consejos de Igualdad Racial en Gran Bretaña. A primeros de la década de los noventa, Anderson (1990) estableció una clasificación de las diferentes instituciones y vías de participación que diferencia entre:

a) Grupos de contacto y coordinación, en los que participan todos los grupos de vecinos.
b) Grupos de trabajo y coordinación, formados por los departamentos de la Administración, relacionados con la integración de los inmigrantes.
c) Parlamentos de Trabajadores Migrantes, formado sólo por representantes de los inmigrantes residentes.
d) Comités consultivos, con representación de todos los grupos, de la Administración Local y de la sociedad civil.
e) Comités de Asuntos de Inmigrantes, creados por la Administración, de composición variable y con mandato diverso
f) Concejal adjunto, un representante del vecindario de origen inmigrante que participa en las deliberaciones del pleno municipal, sin derecho a voto.

En muchas ciudades sólo se ha dado una de estas formulas. En otras, se puede encontrar una combinación de varias de estas vías institucionales de participación.

De todas estas fórmulas, la más extendida es la de comité consultivo que se ha concretado de forma muy diferente según la política de integración nacional, las tradiciones identitarias y las fórmulas de gestión de la inmigración propias de cada Estado. En términos generales, se trata de órganos de tipo consultivo, creados y reconocidos por la Administración Local, con funciones relativamente similares: vía de expresión de problemas y requerimientos, cauce de relación con la Administración, realizar dictámenes y proponer medidas y constituir un espacio institucionalizado de participación.

Con diferencias según los países, y con experiencias muy limitadas en algunos de ellos, los consejos consultivos se han extendido en la década de los noventa, aunque también se han dado muestras de agotamiento del modelo en algunas de las experiencias más antiguas (Alemania, aunque no de forma exclusiva) y dificultades en las más recientes. De acuerdo con Strohmayer (2005), en el año 2000, Alemania contaba entre 300 y 400 comités consultivos, y con cifras muy inferiores Dinamarca (26), Francia (20), y Austria, España y Bélgica con menos de cinco comités o consejos consultivos en esa fecha. Estos consejos consultivos pueden ser de dos tipos distintos: *parlamento extranjero* o *comisión municipal*. El primer tipo está compuesto, exclusivamente, por vecinos extranjeros *representantes* de sus convecinos en su misma situación y elegidos mediante una diversidad de formas de elección según los países (desde el voto directo de los vecinos extranjeros hasta la nominación por asociaciones y la elección por parte de la corporación). El segundo tipo, la *comisión municipal* está compuesta por vecinos inmigrantes y autóctonos, representantes de asociaciones, técnicos y políticos municipales. Es un órgano consultivo, nombrado por la corporación y que forma parte de la Administración Local. Éste es el modelo español.

Comentaremos, muy brevemente, algunas de estas experiencias. En Francia, el Código general de colectivos territoriales (1982) regula la participación mediante la creación de comités consultivos para diversos temas (urbanismo, mujer, jóvenes, etc.). En 1993 se refuerza la obligación legal de crear estructuras de participación. Sin embargo, en el campo de la inmigración, el número de consejos de residentes extranjeros era bastante reducido: 20 municipios en el año 2000. Los comités consultivos franceses son de tipo *parlamento extranjero*, compuesto por residentes extranjeros designados por los ayuntamientos respectivos. En los últimos años, París ha tenido diversas iniciativas en la materia y, en el 2005, convivían en el municipio tres mecanismos de participación complementarios: el Consejo de la Ciudadanía de parisinos no comunitarios, el concejal adjunto y los Consejos de Residentes Extranjeros de Distrito, que sólo han sido creados en dos de ellos. El Consejo de la Ciudadanía de parisinos no comunitarios se creó en el 2001, cuenta con 120 miembros designados por

el Pleno del Ayuntamiento de París y una Oficina Coordinadora Técnica.[25]

Alemania es el Estado de la Unión Europea con un mayor número de consejos consultivos y una más amplia experiencia, aunque éste no ha sido el único mecanismo de participación en el ámbito municipal. En los años setenta, ante la evidencia que los *trabajadores invitados* se habían convertido en una migración familiar, se discutieron y pusieron en marcha diversas fórmulas: parlamentos de extranjeros en algunos casos, comisiones de coordinación y los comités consultivos de inmigrantes. El primero se creó en 1972, en Wiesbaden, y es el que ha conocido un mayor desarrollo. A partir de 1989, la legislación municipal alemana prevé este mecanismo de participación que posteriormente se reguló por diversas órdenes. La agrupación de desarrollo Nexos (2005) calculaba más de 400 consejos en toda Alemania. Los primeros comités centraron su acción en la resolución de los problemas más importantes de los residentes extranjeros para, más tarde, abordar una diversidad de temas muy variados según los diversos municipios (Strohmayer 2005). Aunque todos ellos tienen el mismo carácter, órgano consultivo, propositivo y representativo, la composición y las formas de elección varían según los municipios. En la mayoría, la composición es mixta: alemanes y extranjeros. En otros casos, también numerosos, el comité está compuesto sólo de vecinos extranjeros. Los miembros extranjeros de los consejos pueden ser elegidos por la población extranjera o bien, como segunda modalidad, por el ayuntamiento entre las personas propuestas por las organizaciones sociales. Sobre la base de los comités municipales se han creado los Comités provinciales y, en 1998, se creó el Comité consultivo para inmigrantes en el ámbito estatal que representa los intereses de los inmigrantes ante el Gobierno alemán. Con el nuevo siglo, se evidenció un debate sobre los límites de los comités consultivos y la necesidad de fórmulas que facilitaran una mayor implicación en las políticas de integración de cada municipio. Aunque se han dado diversas experiencias, éstas son todavía poco numerosas (Strohmayer 2005).

La experiencia de los consejos consultivos inglesa se enmarca y se concreta en la política de *igualdad racial*. En Gran Bretaña, debido al pasado colonial, el estatus de los ciudadanos Commonwealth, la llegada de inmigrantes asiáticos en los años sesenta y setenta, y otros factores, conforman una política desde la perspectiva de las relaciones raciales. En 1978 se crea la Comisión para la Igualdad Racial (CRE) como órgano independiente del Gobierno para promover la igualdad racial y luchar contra la discriminación. La CRE se vincula con la red de Consejos de Igualdad Racial existentes en más de 200 municipios (Migallon 2005). Son comités independientes de los consistorios. Junto a éstos se han creado las Unidades de Relaciones Raciales o Grupos de Asesoramiento de los Ayuntamientos, donde están representados éstos, organizaciones sociales y asociaciones de inmigrantes y étnicas. Las relaciones entre los Consejos de Igualdad Racial y las Unidades son diversas.

Antes hacíamos referencia a los dos tipos de consejos consultivos: *parlamento extranjero* o *comisión municipal*. La estructura de *parlamento extranjero* garantiza una cierta independencia de las instituciones públicas y una cierta representación de la población extranjera. Sin embargo, como señala Strohmayer (2005) para el caso alemán, este tipo requiere de recursos suficientes, competencias y oportunidades para actuar, así como contar con una cierta representatividad. El tipo *comisión municipal* suele aparecer como más eficaz, en la medida que está incluido en las estructuras municipales, pero se trata de una representación parcial —los vecinos extranjeros son sólo una parte de la comisión— e indirecta —este tipo de comisiones suele ser de base asociativa—. De forma más general, Strohmayer (2005) señala una serie de problemas de los consejos en el ámbito político, de organización y de cualificación. En el ámbito político, señala esta autora, la legitimidad y apoyo de los consejos se ha visto reducido como consecuencia del reconocimiento del derecho de sufragio local a los extranjeros comunitarios, el proceso de nacionalización de los residentes más antiguos y otros factores. Los consejos arrastran problemas de organización en varios países: escasez de recursos y competencias, no suelen disponer de oficinas independientes, escasa atención desde áreas de la Administración, etc. Además, los consejos se re-

[25] Véase Diálogos nº 1 (2005), «París: una experiencia de participación ciudadana». Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid.

sienten negativamente de la poca experiencia de algunos de sus miembros, las deficiencias en la continuidad del trabajo, etc.

Con independencia de la diversidad de tipos, *parlamento extranjero* o *comisión municipal*, podemos señalar algunas conclusiones de tipo general con interés para el caso español. Un adecuado funcionamiento requiere de recursos suficientes, competencias y medios para desarrollar un trabajo. Ello está relacionado con la importancia política acordada al tema y la implicación de la corporación respectiva. Otro factor determinante es la presencia de vecinos extranjeros preparados, cualificados e implicados en el tipo de estructuras de los consejos. Otro tema de interés es el difícil equilibrio entre independencia de la institución y, al mismo tiempo, la búsqueda de eficacia, lo que supone necesariamente una relación estrecha con esa misma institución.

4.2.3 EL FOMENTO DEL ASOCIACIONISMO INMIGRANTE

Junto a los consejos consultivos, el otro tipo de iniciativas y acciones contempladas en los planes municipales relacionadas con la participación de los inmigrantes hace referencia al fomento del asociacionismo de los nuevos vecinos. El asociacionismo de los inmigrantes puede adoptar dos formas. Una sociabilidad *exogrupo* que supone la presencia de los inmigrantes en las organizaciones de la sociedad y de la ciudad de recepción. Otra, una sociabilidad *intragrupo*, se concreta como asociaciones de inmigrantes.

El primer tipo de asociacionismo, la participación de los inmigrantes en las asociaciones autóctonas, supone un marco organizativo y una experiencia común entre autóctonos e inmigrantes, basada en los comunes intereses como vecino, padre de alumno o trabajador.

En términos generales, podemos afirmar que estas experiencias y dinámicas comunes, cuando se han dado, son muy recientes y no han establecido una trama de relaciones más o menos informales y extensa entre vecinos de unos orígenes y otros. Lógicamente, la presencia de inmigrantes en organizaciones como las Asociaciones de Vecinos y las AMPA de los colegios públicos es muy escasa.[26] No es extraño que esta realidad suscite comentarios sobre la escasa voluntad de participación de los inmigrantes («van a la suya», «no quieren integrarse»). A menudo, estas valoraciones ignoran aspectos de importancia. En primer lugar, el carácter muy reciente de buena parte de los nuevos vecinos. Dada su situación, su tiempo y energías están dedicados a trabajar y garantizar las necesidades cotidianas. Además, el tiempo de residencia suele correlacionar con un mayor conocimiento de su ciudad, su tejido asociativo y los recursos que le ofrece. En este sentido, la participación en la sociabilidad formal autóctona supone conocerla, dominar sus reglas básicas, comprender el papel social que cumplen las asociaciones y el desarrollo de unas mínimas relaciones informales con otros vecinos y/o padres de alumnos, que faciliten la adscripción a una asociación. Por otro lado, los juicios negativos sobre el bajo índice de asociacionismo de los inmigrantes, cabría matizarlos a la vista de los bajos índices de participación que se dan en la sociedad española. Además, en cualquier caso, parece muy pronto para hacer algún tipo de valoración.

Un proceso de participación de los vecinos inmigrantes en las organizaciones comunes, generales a todos los vecinos, requiere tiempo y diversos avances respecto a la situación actual. Destacaremos tres aspectos. El primero, la necesidad de un mayor conocimiento por parte de los nuevos vecinos inmigrantes de los servicios, recursos y papel social que cumple el tejido asociativo, aun con los límites y problemas que arrastra en nuestras ciudades. Un segundo aspecto hace referencia al grado de preocupación e interés de estas organizaciones o, para ser más exactos, de sus miembros más activos, para integrar al vecino inmigrante o, al menos, facilitar su presencia si así lo desea. En tercer lugar, aumentar el asociacionismo común supone una mayor relación cotidiana entre inmigrantes y autóctonos y avances concretos en dinámicas comunes en el ámbito del barrio, como vecinos o padres de alumnos.

[26] En este diagnóstico coinciden los estudios más generales sobre la inserción de alumnos inmigrantes en la comunidad escolar y los estudios más etnográficos y concretos en el ámbito de distrito y/o barrio, como es el caso de Ciutat Vella, en Barcelona (Aramburu 2002), y Russafa en Valencia (Torres 2005a).

Las medidas municipales de fomento del asociacionismo común son bastante limitadas. Si bien muchos Planes Municipales destacan la importancia de compartir instituciones y organizaciones, las medidas concretas son bastante escasas. Cuando se dan, suelen dirigirse a la población inmigrante y concretarse como campañas de información de tipo general. En algunos casos, y en el marco de algún proyecto de intervención, se ha promovido el asociacionismo de los vecinos inmigrantes en las organizaciones del barrio (tanto incidiendo entre los vecinos inmigrantes como en los miembros más activos de las organizaciones).[27] Con todo, este tipo de línea de actividad es bastante minoritaria.

El asociacionismo de los inmigrantes se ha plasmado, sobre todo, como organizaciones propias. En este sentido, se reproduce en el Estado español la experiencia histórica de las migraciones modernas: los migrantes de primera generación, como es nuestro caso, privilegian sus organizaciones específicas. En nuestras ciudades, las organizaciones de inmigrantes constituyen un conjunto muy heterogéneo y plural como se ha mostrado, en extenso, en el apartado de asociacionismo. Sobre esa base, aquí se sintetizan algunos rasgos muy generales. En muchos casos, las organizaciones de inmigrantes se estructuran por países de procedencia. En otros, la pertenencia a una comunidad de creyentes constituye la base de la asociación (las asociaciones islámicas que regentan oratorios y mezquitas). Además, se dan otros factores de diferencia entre unas organizaciones y otras: la cultura organizativa específica, la ideología y características del grupo promotor, etc.

Más allá de estas diferencias, las asociaciones de inmigrantes cumplen importantes funciones para sus miembros y otras personas de sus colectivos de referencia como hemos visto en un apartado anterior. Constituyen espacios de sociabilidad propia, una fuente de recursos (información, asesoramiento, acceso a las tramas de relaciones del grupo, etc.) y un instrumento para satisfacer las necesidades propias (desde disponer de lugares de culto hasta contar con una representación ante las autoridades). Aunque se dan excepciones, en términos generales, se trata de asociaciones pequeñas, de ámbito local (aunque en muchas ocasiones se proclame una representatividad mayor), con escasos recursos humanos y financieros y, por tanto, cuya dinámica y actividad suele presentar altibajos y ser bastante dependiente de una o varías personas. Estas debilidades del tejido asociativo inmigrante se incrementan en el caso de las ciudades medianas y los municipios.

Si bien los Planes Municipales hacen referencia al fomento del asociacionismo en general, en la práctica se concreta como fomento de las asociaciones de inmigrantes. En este sentido, podemos hablar de cuatro tipos de medidas presentes en los diversos Planes. En unos casos se trata de ayudas concretas y apoyos puntuales para el normal desarrollo de las actividades como cesión de locales, material de oficina, etc. En otros casos, se trata de subvenciones para el desarrollo de actividades y/o proyectos concretos por parte de las asociaciones.[28] Un tercer tipo de medidas hace referencia a la formación formal (cursos) o informal (mediante acciones concretas y puntuales) de personal de estas asociaciones y que persiguen su mayor capacitación y conocimiento de los recursos a su alcance (petición de subvenciones, presentación de proyectos, normas administrativas, etc.). Por último, el reconocimiento institucional que supone la inclusión en un Consejo Municipal y la mayor relación con la Administración Local, suele tener también efectos de fomento. Sin embargo, no disponemos de datos generales para valorar la incidencia de este conjunto de medidas.

4.2.4 LA PARTICIPACIÓN *NORMALIZADA* COMO OBJETIVO DE OTRAS ACTUACIONES MUNICIPALES. PARTICIPACIÓN, SERVICIOS Y POLÍTICAS DE *CONVIVENCIA*

Dedicaremos este apartado a una serie de medidas y actuaciones municipales, como la mediación cultural, que tienen distintos objetivos concretos según el área de intervención —educación, salud,

[27] Es el caso de la *Fundació Tot Raval*. Su línea de trabajo de apoyo, consolidación y renovación del pequeño comercio de este barrio de Barcelona pasa, entre otros criterios y actividades, por el fomento del asociacionismo conjunto de los comerciantes autóctonos e inmigrantes (www.totraval.org).

[28] Pueden tratarse de convocatorias generales, abiertas a todas las organizaciones sociales o bien específicas, reservadas a organizaciones de inmigrantes (aunque esta última modalidad parece bastante escasa).

acción comunitaria— pero que, en términos generales, persiguen facilitar la participación *normalizada* de los nuevos vecinos inmigrantes como usuarios de los Servicios Públicos y de los espacios públicos comunes a todo el vecindario. Se trata de dos dimensiones de la inserción urbana, con evidente repercusión municipal y sobre las dinámicas sociales que se dan entre vecinos de distinto origen. Además, estos aspectos de la inserción urbana han adquirido una mayor importancia y relevancia por el rápido proceso de asentamiento de la nueva población, en particular de los núcleos familiares y su incidencia en el conjunto de relaciones, espacios socialmente constituidos e instituciones, que conforman nuestras ciudades y nuestros barrios.

Anteriormente hacíamos referencia al doble sentido del término participación. Uno, más restringido, centrado en la participación política, cívica y asociativa. Otro, más amplio, participación como *intervención en*, *formar parte de* o *estar presente* de forma normalizada, como unos vecinos más, en el conjunto de relaciones, espacios y servicios comunes que conforman la ciudad contemporánea. Es decir, la participación social de los vecinos de origen inmigrante en la trama común de la vida cotidiana, desde el colegio público hasta el parque del barrio, que constituyen elementos importantes que conforman nuestra condición de vecinos. Desde este punto de vista, abordaremos diversas iniciativas municipales para apoyar la participación normalizada en los Servicios Públicos y fomentar la convivencia y el uso y disfrute de los espacios públicos (parques, jardines y calles).

Uno de los cambios notables en nuestra vida cotidiana es la coincidencia con los inmigrantes en escuelas, centros de salud y de servicios sociales. En términos generales, se ha dado un proceso de incorporación de los inmigrantes a estos servicios públicos, con efectos inclusivos a varios niveles. Además de las prestaciones que reciben los inmigrantes y/o sus hijos, el hecho de compartir instituciones y servicios con los vecinos autóctonos es un elemento de normalización social, que puede facilitar la convivencia y fomentar el reconocimiento del inmigrante como vecino y conciudadano. Hoy en día, los vecinos inmigrantes se han incorporado como usuarios habituales de estos servicios, lo que no quiere decir que se haya conseguido la plena *normalización,* ni que falten los problemas (básicamente de tres tipos: una escasa planificación, insuficiencia de recursos y necesidad de una adecuación de actuaciones y formación de los profesionales).

El desarrollo del proceso de inserción de los inmigrantes en los servicios públicos territorializados excede el ámbito municipal. Las prestaciones, condiciones y recursos de enseñanza y sanidad corresponden a la comunidad autónoma. Sólo los servicios sociales de base y algunos especializados, son de titularidad municipal. Ahora bien, con independencia de su titularidad, la inserción de los nuevos vecinos en estos servicios tiene una notable incidencia ciudadana, particularmente en determinados barrios o distritos. Si el proceso de inserción es positivo, aunque no falten las tensiones, compartir instituciones y servicios puede tener efectos inclusivos y facilitar el reconocimiento social de los nuevos vecinos. Por el contrario, si estos servicios públicos presentan problemas de relevancia, reales o imaginarios, que se conforman como motivo de tensión entre vecinos de diferentes grupos, las consecuencias de estos problemas van más allá de la puerta de los colegios públicos o de los centros de servicios sociales. En vez de una dinámica de inclusión, lo que puede generarse es una dinámica de exclusión del inmigrante caracterizado como responsable o, al menos, desencadenante de los problemas y, por ello, considerado como vecino molesto, indeseable o, simplemente, a evitar.

Dos de estos problemas concitan una mayor preocupación entre técnicos municipales y gestores públicos. Por un lado, que puedan surgir dinámicas de *conflicto por recursos escasos* (como ayudas sociales) entre sectores precarios autóctonos e inmigrantes en determinados centros de servicios sociales. Se suelen tratar de centros, con un rápido aumento de usuarios inmigrantes, población susceptible de recibir ayudas, que se suman a los vecinos autóctonos ya atendidos, sin que los recursos profesionales y financieros hayan aumentado (al menos, de forma proporcional al aumento de la demanda). Otro problema lo constituye el fenómeno de *huida* de alumnos autóctonos de los colegios públicos que concentran más alumnos de origen inmigrante, dado que sus padres presuponen una menor atención y calidad educativa del centro como consecuencia del cambio del alumnado. Se trata de problemas complejos, en los que influyen una diversidad de factores que no abordaremos aquí. Lo que deseamos

destacar es su repercusión ciudadana: más allá de las cuestiones propias de cada servicio, estos problemas pueden generar dinámicas de tensión poco positivas, así como alimentar entre los autóctonos una imagen del inmigrante como elemento degradante de los servicios y de su calidad de vida y, por tanto, como un vecino indeseable.

Las medidas municipales orientadas a facilitar una participación normalizada de los nuevos vecinos como usuarios de servicios públicos son bastante diversas. Difieren entre unos municipios y otros; tampoco se concretan de forma similar respecto a los diferentes servicios (colegios públicos, centros de salud y centros de servicios sociales). Con todo, las medidas municipales las podemos agrupar como:

1. Medidas de apoyo y refuerzo a los centros e instituciones.
2. Medidas de accesibilidad.
3. Instrumentos y medidas de mediación cultural.
4. Programas específicos.

Buena parte de las actuaciones municipales en educación constituyen medidas de apoyo y refuerzo a los centros educativos, bien sea de forma directa (programa municipal de recepción de alumnos y de sus padres, actividades de apoyo y extraescolares) o indirecta (campañas de sensibilización más generales y medidas tendentes a prevenir y detectar los problemas de absentismo).

Diversas ciudades españolas han adoptado medidas tendentes a facilitar la accesibilidad de los nuevos vecinos a los servicios públicos: información, orientación municipal, recursos específicos de traducción y mediación, cuando sea necesario.

Un tercer bloque de medidas hace referencia a la mediación cultural, tanto en el ámbito individual como comunitario. En un primer sentido, en la relación entre el profesional del servicio público y el vecino usuario; en el segundo sentido, en la relación entre el centro público, una de las instituciones de la sociedad de acogida, y el grupo o colectivo de vecinos inmigrantes. En el ámbito profesional, la figura del mediador cultural está adquiriendo una creciente importancia y tiende a incorporarse en los equipos sociales base.[29]

El cuarto bloque de medidas municipales se refiere al desarrollo de programas específicos, bien sean sectoriales o territoriales. Algunas ciudades han establecido servicios específicos de atención directa a determinados colectivos.[30] Un colectivo que centra la atención, de forma creciente, es el de los jóvenes y adolescentes inmigrantes y, en los últimos años, se han desarrollado diversos programas (prevención de fracaso escolar, para facilitar su inserción laboral, de tipo socioeducativo, etc.).

Como ya se ha señalado, el proceso de inserción de los inmigrantes en los servicios públicos excede a los consistorios. Estas medidas municipales u otras que puedan adoptarse pueden constituir un apoyo y facilitar el proceso. Sin embargo, el tratamiento adecuado de los problemas existentes, los que se han señalado y otros, requiere un esfuerzo coordinado y conjunto de las tres administraciones (local, autonómica y estatal), para dotar adecuadamente en el ámbito profesional y financiero a estos centros públicos y servicios, acoger adecuadamente a los recién llegados y consolidar unos subsistemas de bienestar, más plurales y, al mismo tiempo, más cohesionados.

Otro conjunto de medidas que pretenden facilitar la participación *normalizada* de los inmigrantes en la vida vecinal se centran en las relaciones vecinales y en el uso y disfrute de los espacios públicos. En los últimos años asistimos a una creciente importancia otorgada a las *políticas de convivencia* que constituyen un conjunto de medidas que persiguen fomentar el civismo, la prevención de conflictos y la buena convivencia entre vecinos de diversos orígenes, con particular atención a los espacios públicos, en tanto que espacios comunes, cotidianos y *sensibles* de la ciudad. Se trata de una línea más desarrollada y concretada en el caso de las grandes ciudades.

El Plan Municipal de Barcelona define la *convivencia pacífica* como uno de los principales condicionantes del desarrollo cultural, social y económico

[29] Así, por ejemplo, el Plan Madrid, contempla la existencia de un mediador en los equipos de todos los Centros Sociales.

[30] En el caso de Barcelona, el SAIER (Servicio de Atención a Inmigrantes y Extranjeros Refugiados) atiende a inmigrantes con demandas específicas, transeúntes u otras situaciones.

de la ciudad y establece, como una de sus líneas estratégicas, las «políticas de convivencia y prevención de las situaciones de conflicto».[31] Por su parte, el Plan Municipal de Madrid hace de la convivencia su concepto central y básico. La convivencia que se persigue no es la simple coexistencia, entendida como copresencia no conflictiva, sino unas relaciones que implican *la interacción y relación positivas* entre vecinos autóctonos e inmigrantes.[32]

Los programas, instrumentos e iniciativas de estos planes podemos agruparlos en:

a) Sensibilización.
b) Fomento de la educación cívica, en referencia al uso de espacios públicos.
c) Servicios y actuaciones de mediación intercultural, así como medidas de dinamización sociocultural de espacios públicos.[33]

Veamos algunas de estas medidas.

En el ámbito de las relaciones vecinales, las tensiones y problemas suelen expresarse como incumplimiento por parte de los inmigrantes de las normas básicas de convivencia vecinal. Los ruidos, los olores, tirar colillas en la escalera, una sociabilidad demasiado *expansiva,* etc., constituyen otras tantas quejas comunes. Muchas veces se amalgaman y se refuerzan las diferencias de costumbres, los prejuicios respecto a ellas y la tendencia a generalizar el comportamiento de unos individuos a todo el grupo. El Plan Madrid establece un Servicio de Mediación Vecinal Intercultural para prevenir, incidir y reconducir estas dinámicas.[34] En la misma línea, pueden apuntarse otras iniciativas de sensibilización y socioeducativas. Con todo, hay que subrayar que las bolsas de vivienda degradada, los barrios con servicios escasos y deficientes, constituyen una mala base material para las relaciones vecinales y, más general, para la inserción de los inmigrantes en la ciudad. Mejorar la convivencia en estos entornos urbanos pasa por solucionar estos déficits sociales, cuestión que se apunta en los planes municipales señalados[35] pero que supone ingentes recursos y plantea, nuevamente, la participación de los tres niveles de la administración para hacer posible actuaciones de vivienda social y planes de intervención integral en los barrios populares con mayores déficits.

Los espacios públicos constituyen un escenario central de la inserción urbana de los nuevos vecinos y se están conociendo importantes transformaciones. En nuestras ciudades encontramos ya dos tipos de situaciones: los espacios comunes y los específicos o etnificados. Por una parte, los vecinos de diferente origen comparten los espacios que constituyen las calles, los parques y los andenes de estaciones y metro. En estos espacios comunes suele regir la urbanidad indiferente respecto a los otros, una *convivencia pacífica pero distante*, que permite una copresencia de vecinos de distintos orígenes en el mismo lugar. Junto a los espacios comunes, encontramos también espacios etnificados: un jardín o una plaza, donde se concentran los vecinos de un mismo origen los fines de semana, una calle o varias que concentran comercios étnicos o lugares de culto. En estos espacios, el número de inmigrantes, la música, el ambiente y la recreación de la sociabilidad de origen, contribuyen a conformarlos como específicos del grupo en

[31] Este eje se concreta en tres tipos de medidas: promover la convivencia en los espacios públicos y la mediación comunitaria, reforzar la seguridad ciudadana y normalizar e integrar socialmente los lugares de culto.

[32] El Plan, titulado «Convivencia social e intercultural», se ordena en tres ejes: la articulación del modelo convivencial (adecuación de servicios municipales), normalización del acceso de los inmigrantes a los diferentes recursos municipales y, el eje más amplio, el impulso y mejora de la convivencia.

[33] El Plan de Valencia establece, como uno de sus objetivos generales, «promover una convivencia ciudadana en la que primen los valores democráticos, la tolerancia y el respeto mutuo». Sin embargo, el Plan no establece un eje o área de intervención dedicada específicamente a la convivencia, en el sentido que se aborda en los Planes de Madrid y Barcelona. Con todo, desde el Centro de Apoyo a la Inmigración (CAI) del Ayuntamiento de Valencia se desarrollan diversos programas para favorecer la convivencia intercultural.

[34] Este servicio, creado en 2004 con 8 profesionales, se ha ampliado a 23 en el 2007. Sus objetivos específicos son: «prevenir y resolver conflictos de carácter vecinal en situaciones de multiculturalidad significativa, fomentar la participación ciudadana de todos los vecinos sobre la base de una red social sólida asentada sobre las asociaciones vecinales [...] y llevar a cabo actuaciones vecinales dirigidas a mejorar el conocimiento y el respeto mutuo» (véase Ayuntamiento de Madrid 2005 [T-II: 170-171]).

[35] En los Planes de Barcelona y Madrid, bajo el rótulo de la mejora de la convivencia también se inscriben otras medidas como el desarrollo de planes de integración en el ámbito de barrio o distrito y planes de reforma integral de vivienda degradada.

cuestión, lo que modifica su resignificación urbana (y se pasa a hablar del *jardín de los ecuatorianos*, la *calle de los dominicanos* o la *zona mora*).[36] En términos generales, son estos espacios etnificados los que generan mayor preocupación ya que suelen percibirse como expresión de la escasa voluntad de inserción del grupo, acumulan el mayor número de quejas vecinales y se considera que pueden facilitar la aparición de tensiones y actitudes de rechazo entre la población autóctona.

Sin embargo, de la existencia de espacios etnificados parece arriesgado deducir una escasa voluntad de inserción. Como muestra la situación de Madrid, Barcelona y Valencia, no parecen incompatibles las concentraciones relativas y los espacios etnificados de los distintos grupos y la copresencia pacífica pero distante en los espacios comunes. Más que una voluntad distinta, un tipo y otro de ocupación de los espacios públicos muestran diferentes necesidades de sociabilidad pública. Por otro lado, no todos los espacios etnificados presentan los problemas que se les atribuye de forma general, aunque parece indudable que este tipo de espacios públicos suele concentrar mayor número de quejas y tensiones cotidianas. Un caso particular lo constituyen los fenómenos de rechazo a la apertura de mezquitas y oratorios para evitar la frecuentación asidua de inmigrantes musulmanes y los cambios —negativos— que se presuponen para el barrio.

Como hemos señalado, son los Planes Municipales de Madrid y Barcelona los que abordan, de forma explícita, este tipo de problemas. En el caso de Barcelona se contempla «promover la educación cívica y el respeto por los espacios lúdicos», facilitar una interacción mayor de diversos colectivos de estos espacios, además de fomentar la utilización de nuevos espacios lúdicos («con menor densidad de población»). Igualmente, en el caso de Barcelona, Manresa y otros municipios, se están desarrollando diversas iniciativas, formales e informales, de relación con las comunidades musulmanas presentes en su municipio, en particular respecto a la adecuada inclusión de los locales de culto y la adecuada gestión de las dinámicas que puedan generarse.[37]

El Plan Municipal de Madrid concreta y desarrolla los aspectos de mediación cultural. Para preservar la convivencia, evitar tensiones y favorecer el buen uso de los espacios públicos con concentración de personas de origen extranjero, se crea el Programa de dinamizadores de parques. Este servicio tiene como objetivos específicos: «informar a la población inmigrante [...] sobre la correcta utilización (de los espacios) a través del respeto de las ordenanzas municipales»; «sensibilizar a todos los vecinos [...] para prevenir conflictos»; «establecer mecanismos para la convivencia intercultural entre usuarios españoles y extranjeros» y poner en marcha un «programa de voluntariado entre los usuarios de los parques para sensibilizar y velar por su correcta conservación». Estas actuaciones se coordinarán con los Centros de Servicios Sociales de cada distrito y con los profesionales del Servicio de Mediación Vecinal.

Todas estas experiencias son muy recientes como para permitir una valoración. En cualquier caso, los comentarios negativos y las tensiones que se generan ante la etnificación de algunos espacios constituyen un fenómeno complejo y delicado. De entrada, la inserción urbana de los inmigrantes implica que algunos espacios cambiarán, necesariamente, de significación social, lo que no siempre es bien aceptado por los vecinos anteriores.[38] Si en el caso de no pocos vecinos inmigrantes es necesario ajustar prácticas y acomodar comportamientos del país de origen al nuevo entorno (desde el nivel de ruido y el horario hasta la realización de actividades), otros *motivos* de tensión y queja se relacionan con los prejuicios y miedos de los vecinos autóctonos. Así, muchas de las tensiones que pueden darse tienden a sobredimensionarse, se *culturalizan* y se generalizan a todo el grupo.[39]

[36] Sobre la sociabilidad existente en los espacios públicos de nuestras ciudades, véanse Aramburu (2002), Delgado (2003), Monnet (2002) y Torres (2005b).

[37] Uno de los 16 objetivos del Plan Municipal de Barcelona es «promover la normalización y la integración de los locales de culto», que se concreta en cinco medidas: velar por las condiciones de salubridad y seguridad de los locales, informar respecto a su ubicación, sensibilizar al entorno más próximo, definir una política municipal sobre espacios de culto que sea común a las diversas religiones, así como gestionar la reserva de suelo como equipamiento colectivo.

[38] Por ejemplo, los locales de culto suelen generar, durante unas horas al menos, una sociabilidad específica a su alrededor.

[39] En no pocas ocasiones, similares comportamientos merecen un distinto comentario y valoración según quien lo realice. Si el botellón lo realizan jóvenes dominicanos o ecuatorianos se suele presentar como tensiones interétnicas, debido a las diferencias culturales, sin embargo,

Con estos ejemplos se pretende subrayar que las tensiones que se generan son una construcción social de las dos partes, vecinos inmigrantes y autóctonos. Por tanto, una política de convivencia tiene que considerar a los dos grupos de actores, abordar los comportamientos poco adecuados pero también los prejuicios, las resistencias a los cambios o los miedos. La inserción urbana de los nuevos vecinos supone, entre otros aspectos, un período de ajuste, *negociación* cotidiana y acomodación mutua de las reglas de uso, las visiones y las valoraciones sobre los espacios públicos. Una política de convivencia tendría que procurar que ese ajuste se realice de la forma más democrática y respetuosa posible.

4.3 LA PARTICIPACIÓN EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y SU RELACIÓN CON OTROS ASPECTOS DEL PROCESO DE INSERCIÓN

4.3.1 LA PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN MUNICIPAL DE LA INMIGRACIÓN. ELEMENTOS COMUNES

A pesar de la heterogeneidad de las situaciones y experiencias, podemos establecer una serie de elementos comunes en la acción municipal respecto a la participación de los inmigrantes.[40]

Tanto en los planes municipales como en otros textos municipales se destaca la importancia e interés de la participación en el proceso de integración urbana de los nuevos vecinos. Dada la negación de los derechos de sufragio en el ámbito local para los vecinos de origen extracomunitario, la política española de integración local ha concretado la participación como participación cívica y participación en el tejido asociativo. De forma reciente, podemos añadir una serie de medidas de fomento de la participación *normalizada* como usuarios de servicios y espacios públicos de la ciudad.

La participación cívica se ha concretado en la fórmula de consejos consultivos municipales, de base asociativa, que agrupan a representantes de organizaciones de inmigrantes, de organizaciones de acogida y sociales y representantes y técnicos municipales. Los consejos tienen una doble lectura. Constituyen una vía institucional de participación y opinión para un sector del vecindario —los vecinos inmigrantes— que no disponen de otra posibilidad. Al mismo tiempo, los consejos se conforman como órgano de coordinación y concertación del conjunto de actores (administración, iniciativa social, inmigrantes) que intervienen en la gestión local de la inmigración. Como hemos visto, la experiencia concreta de estos consejos, su dinamismo e interés, tanto en una dimensión como en otra, varía mucho entre unos municipios y otros.

El fomento del asociacionismo inmigrante constituye otra línea de acción generalizada de los distintos consistorios respecto a la participación cívica de los nuevos vecinos. En la práctica, este fomento del asociacionismo se ha concretado en medidas de apoyo, ayuda y reconocimiento a organizaciones de inmigrantes. Sin embargo, otros aspectos del fomento del asociacionismo de los nuevos vecinos, como su relación con las asociaciones de la ciudad de acogida y su implicación en las organizaciones comunes a todo el vecindario (como vecinos, padres de alumnos u otra condición común), han merecido una menor atención. Las iniciativas en este sentido son bastante más escasas.

En los últimos años, una tercera línea de acción tiende a generalizarse. En ella agruparíamos las diversas medidas de sensibilización, mediación cultural, apoyo a profesionales y centros públicos, servicios y programas específicos que, desde el ámbito municipal, pretenden facilitar una más adecuada inserción del vecino inmigrante como usuario normalizado de los servicios públicos de su territorio (particularmente en el caso de colegios públicos y determinados centros de servicios sociales). En otros casos, estas medidas de sensibilización, me-

si el botellón agrupa a jóvenes autóctonos se considera una tensión intergeneracional (entre estos jóvenes y una parte de los vecinos mayores). Por otro lado, no es infrecuente que sobre este tipo de comportamientos se atribuya unas determinadas características a todo el colectivo («ya se sabe cómo son los dominicanos» o «los ecuatorianos»). En concreto, para el caso de los dominicanos, en Ciutat Vella (Barcelona), véanse Monnet (2002), y Torres (2005b) para el caso de los ecuatorianos en Russafa (Valencia).

[40] Obviamente, nos referimos a los ayuntamientos que desarrollan una acción e intervención programada respecto a sus vecinos inmigrantes, en los que cabe hablar de gestión municipal de la inmigración.

diación cultural y otras, se orientan a fomentar una participación *normalizada* de los vecinos inmigrantes en el uso y disfrute de los espacios públicos y en las relaciones vecinales. Aunque hablamos de una minoría de consistorios, estas *políticas de convivencia* han adquirido una mayor importancia en la acción local con los objetivos de fomentar el civismo, prevenir conflictos vecinales (en particular, respecto a los cambios en los usos y significados de los espacios públicos) y abordar adecuadamente las tensiones que puedan presentarse.

Por supuesto, no todos los ayuntamientos desarrollan el conjunto de medidas de estas tres líneas, ni las concretan de la misma forma. Como destacábamos anteriormente, nos encontramos con una diversidad de situaciones entre los distintos municipios. Cabría distinguir entre las grandes ciudades, con su centralidad social, económica y política, y las ciudades medias y los pueblos. Otros factores de heterogeneidad, lo constituyen el tipo de inmigración (si se trata de una migración familiar, permanente, o temporal), el tiempo desde el que estos municipios reciben inmigración de forma importante, las estructuras socioeconómicas y las dinámicas sociales específicas que caracterizan a cada municipio, etc.

Como mostraron las jornadas antes señaladas, si las preocupaciones y líneas de trabajo son comunes a los diversos consistorios, las ciudades medianas y los pueblos presentan no pocas especificidades. Por un lado, se trata de consistorios con recursos financieros escasos y que para la implementación de servicios y actuaciones requieren de otras fuentes de financiación sea autonómica, estatal o europea. En diversos casos, las oficinas de inmigración y otros programas respecto a los inmigrantes son financiados y se integran en programas europeos. Aparte de la búsqueda de recursos y financiación, otro problema que se destacaba era las dificultades de un contexto social de mayor debilidad del tejido asociativo inmigrante (dificultades respecto a la presencia y representatividad de los inmigrantes en los consejos consultivos, respecto a contar con interlocutores en estos colectivos, etc.). Por otro lado, en el caso de los municipios de zonas agrícolas, una parte de los inmigrantes son temporeros con evidentes repercusiones respecto a un conjunto de dimensiones de su inserción urbana (vivienda, servicios, espacios públicos) y a la gestión local de la inmigración. En varios de estos municipios, los programas y servicios municipales se centralizan en las oficinas municipales de inmigración que actúan como referente tanto para el vecindario autóctono como inmigrante, así como para los inmigrantes residentes temporales. Las medidas de participación que se adoptan, sea la creación de consejos o el fomento de asociaciones de inmigrantes, se realizan desde la oficina municipal y en el marco de sus actividades.

4.3.2 LA PARTICIPACIÓN COMO ELEMENTO DEL PROCESO DE INSERCIÓN EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

La participación de los nuevos vecinos inmigrantes constituye un valioso indicador de las tendencias que operan en el proceso de inserción urbana, de sus problemas y limitaciones, así como de las dinámicas que pueden generarse, más inclusivas unas, más excluyentes otras. En la parte específicamente municipal de esta investigación nos interesaba, en particular, constatar la opinión de técnicos municipales, profesionales relacionados con la gestión de la inmigración y científicos sociales, sobre la participación de los inmigrantes en el ámbito local, los obstáculos y buenas prácticas que se pudieran resaltar.

En términos generales, la participación de los nuevos vecinos depende de una diversidad de factores. El marco legal y el cuadro de derechos reconocidos a los residentes modulan esa participación, en nuestro caso, de forma restrictiva negando la participación política local y limitándola a la participación cívica y asociativa. Otros factores dependen de las características del contexto y de la sociedad local, desde su percepción y actitudes ante los inmigrantes, la posición del consistorio y del tejido asociativo. Otros factores hacen referencia al tipo de inmigración y a su situación social. Que se trate de una migración permanente o temporal, recién llegada o con tiempo de residencia, tiene repercusiones indudables en su participación. Igualmente, sin ánimo de ser exhaustivos, la participación dependerá de las condiciones sociales de estos nuevos vecinos y sus consecuencias para la convivencia cotidiana. Así, una situación de convivencia residencial o de segregación espacial tiene consecuencias bastante distintas en el ámbito de la vivienda y de convivencia vecinal y generan posibili-

dades y límites diferentes para una participación social normalizada de los nuevos vecinos.

De las diversas experiencias y contribuciones de las jornadas que se comentan, tres tipos de factores aparecen como los condicionantes principales de la acción municipal en materia de participación: el tipo de inmigración, su situación social y el marco jurídico.

Tenemos una inmigración muy heterogénea, en términos generales muy reciente, aunque ya sea de tipo familiar y permanente. En muchos casos, los nuevos vecinos lo son desde menos de un año o de dos. En términos sociológicos están dando sus primeros pasos en el proceso de inserción y, por ello, resolviendo sus necesidades básicas y empezando a conocer su nuevo entorno (reglas, tejido asociativo, canales de participación). Además, dada la situación irregular de buena parte de los vecinos inmigrantes, sus dificultades y problemas se acrecientan; más todavía, en estos casos se cuestiona su derecho de asociación. Estas características de la inmigración conforman una determinada situación del asociacionismo inmigrante. Como hemos visto, existe una pluralidad de organizaciones y/o asociaciones inmigrantes, en términos generales muy modestas y de ámbito local, que conforman un tejido bastante heterogéneo, débil y cambiante. A pesar de sus limitaciones, estas organizaciones cumplen importantes funciones para sus miembros y otras personas de sus colectivos. Por otro lado, la participación de los vecinos inmigrantes en las asociaciones autóctonas de ámbito territorial, como las Asociaciones de Vecinos o las AMPA, es muy escasa.

Otro factor que condiciona la acción en materia de participación lo constituye la situación social de estos vecinos. El tipo de inserción residencial (compartida o segregada), la distribución territorial (en los barrios populares, de forma más o menos concentrada), el acceso a la vivienda y las condiciones de la vivienda inmigrante, así como la existencia o no de problemas en los servicios públicos territoriales tiene implicaciones en la convivencia cotidiana y en la participación social *normalizada* de los nuevos vecinos. Como ya se ha comentado, las situaciones de vivienda con deficiencias y barrios con déficit de servicios y sociales, las dinámicas de *competencia por recursos escasos* o la concentración de alumnos de origen inmigrante en colegios públicos —por citar tres de las situaciones que hoy más preocupan— suponen una mala base material para las relaciones entre vecinos inmigrantes y autóctonos, pueden generar dinámicas sociales de rechazo y contribuyen a consolidar los estereotipos negativos sobre el otro. Dicho de forma muy sintética: hablar de participación supone hablar de las condiciones sociales que hacen factible y positiva dicha participación.

El tercer factor que condiciona la acción municipal en materia de participación respecto a los inmigrantes es el marco jurídico. La negación de la participación política en el ámbito local, mediante el derecho de sufragio en las elecciones municipales, genera problemas y obstáculos para el proceso de inserción urbana, al menos desde tres puntos de vista. El primero es pragmático. Si se priva de los derechos políticos a los inmigrantes residentes, sus preocupaciones, necesidades y propuestas no contarán en el ámbito institucional y político, dado que estos colectivos no proporcionan votos. En estas circunstancias, el ejercicio de otros derechos, la necesaria *negociación* y *adaptación* mutua entre vecinos diversos, las posibilidades de los inmigrantes de conseguir una inserción más acogedora se verán disminuidas. Un segundo punto de vista es normativo. La negación de los derechos políticos a vecinos que viven en la ciudad desde hace años, que respetan las leyes y pagan sus impuestos, contradice los valores básicos de la democracia. El tercer punto de vista es el simbólico. Si se excluye a los vecinos inmigrantes del ámbito político se les construye simbólicamente como ciudadanos de segunda, junto a otros grupos de *incapaces* (menores de edad, enfermos mentales) o de *indeseables* (penados) que ven negado su derecho al voto.

La cuestión de la participación nos remite a la compleja dialéctica global-local de la inmigración y a la situación contradictoria y paradójica de los ayuntamientos para gestionar un fenómeno de estas características. Muchos de los factores que conforman las posibilidades y límites de la inserción urbana de los inmigrantes, así como su participación normalizada como unos vecinos más, exceden al ámbito político y social de la ciudad. A pesar de la reciente literatura sobre la creciente pérdida del papel del Estado, a favor de la ciudad por abajo y de las organizaciones supranacionales por arriba, son los gobiernos estatales y no los consistorios los

que regulan aspectos decisivos en nuestra temática como el estatus jurídico del vecino extranjero (su condición de documentado o indocumentado, por ejemplo). Igualmente, el marco de derechos que comporta dicho estatus jurídico en el ámbito local (como la negación del derecho de sufragio municipal) se trata, igualmente, de una competencia estatal. Por otro lado, las condiciones sociales de inserción de los nuevos vecinos, como su acceso a la vivienda, su distribución residencial en nuestras ciudades y su situación como usuario de Servicios Públicos, superan igualmente las competencias y recursos de los consistorios. Sin embargo, las consecuencias sociales de éstos y otros elementos tienen una notable repercusión municipal, ya que afectan decisivamente a la inserción de los nuevos vecinos y tienen su traducción cotidiana en muchos de los aspectos de la vida del municipio.

De esta constatación podemos extraer, al menos, dos conclusiones. Una primera hace referencia a la contradicción entre la importancia del proceso de inserción urbana y las escasas competencias y recursos específicos de los ayuntamientos, precisamente el grado de la administración más vinculado a las dinámicas sociales, las aspiraciones y las tensiones concretas que se generan con la inserción de los nuevos vecinos. Una segunda conclusión, no menos importante, es que muchos de los factores señalados exceden al ámbito municipal pero requieren de una acción local. Las políticas públicas que puedan desarrollarse, desde el Gobierno central y las comunidades autónomas, en materia de vivienda social, ordenación de la inserción residencial, mejora y adecuación de los servicios públicos territorializados y fomento de la participación, deben concretarse necesariamente según los distintos contextos locales. Además, los consistorios presentan importantes ventajas a la hora de su implementación, dado que constituyen el nivel de la administración más cercano al ciudadano, y también a los nuevos vecinos; su acción puede ser mucho más flexible y adaptarse con mayor rapidez a situaciones y demandas cambiantes.

5
La participación social y política de los inmigrantes en España (III): el segundo circuito de la política

5.1 INMIGRACIÓN Y ASOCIACIONISMO. ESPECIAL ATENCIÓN A LA COMUNITAT VALENCIANA

Las asociaciones son importantes espacios de participación. En el caso de la inmigración, éstas ejercen un papel fundamental en la integración social de la población extranjera. Este apartado[1] se centra en los dos grandes tipos de asociaciones relacionadas con la inmigración, las asociaciones de inmigrantes y las asociaciones de acogida. El análisis de ambos tipos de asociaciones obedece a la voluntad de captar las dos direcciones —desde y hacia la población inmigrante— que toma la acción participativa. En el seno de las asociaciones de inmigrantes procedemos a distinguir entre, de un lado, las propias de los inmigrantes extracomunitarios y, de otro, las de los residentes extranjeros procedentes de la Unión Europea. El objetivo último es contrastar las diferentes formas que adquiere la participación que, sin duda, tiene que ver con los contrastes entre ambas poblaciones en todo lo referente a los procesos de inserción y a la integración social. Para ello nos centramos en el estudio de caso de la Comunitat Valenciana puesto que, en ella, la población extranjera exhibe una fuerte composición dual si atendemos al trato jurídico-administrativo dispensado, al perfil socioeconómico, y a la imagen social que se tiene de ella. En efecto, por un lado encontramos la población extranjera que llega en busca de trabajo y de una mejor vida, y cuya permanencia en nuestro país está fuertemente condicionada a la obtención de un trabajo. Esta población está conformada por lo que nuestra sociedad reconoce como *los inmigrantes*, sobre quienes el imaginario colectivo impone la *obligación* de la integración. Por otro lado se sitúan los residentes procedentes de la Europa comunitaria, a quienes el imaginario colectivo rechaza adjetivar como inmigrantes porque mayoritariamente no buscan la inserción laboral entre nosotros. A diferencia del resto de extranjeros, los residentes provenientes de las naciones-Estado de la Unión Europea disfrutan de una equiparación de derechos en relación con la población de nacionalidad española[2] y, por lo tanto, escapan a algunos de los factores estructurales de exclusión social que afectan a los inmigrantes

[1] Esta investigación utiliza datos cualitativos procedentes de 16 entrevistas semiestructuradas a asociaciones de extranjeros comunitarios, mediante la aplicación de un cuestionario *ad hoc* para esta investigación, además de cinco entrevistas con detalle dirigidas a asociaciones de inmigrantes extracomunitarios, información procedente de las secciones de anuncios de asociaciones en las revistas de extranjeros comunitarios editadas en la Comunitat Valenciana y datos de los registros provinciales de asociaciones de las provincias de Castellón, Valencia y Alicante. Además de los datos obtenidos específicamente para este estudio, se utiliza información de diferentes procedencias. Unos datos habían sido recogidos con ocasión del proyecto de investigación *La inmigración en la Comunitat Valenciana. Situación actual y paradigmas políticos de integración* (investigador principal: Antonio Ariño) y se retoman aquí desde otra perspectiva analítica. Una parte importante de la información utilizada proviene del trabajo de Torres (2005a). Los autores se han beneficiado, a su vez, del trabajo de campo realizado con ocasión del proyecto «Validación de la metodología: transferencia de la buena práctica a los organismos públicos y privados», dirigido por Carles Simó, dentro de la Acción 3 del programa europeo Equal Medea cuya ejecución ha estado a cargo de GESMED.

[2] Los residentes de la Unión Europea tienen la posibilidad de votar en las elecciones municipales y presentarse al cuerpo de funcionarios de la Administración española.

que vienen en busca de trabajo. Finalmente, nuestro análisis de la participación como elemento de integración de los inmigrantes se sustenta sobre otra distinción importante. Se refiere tanto a las propias asociaciones de inmigrantes —organizaciones surgidas en el seno de la comunidad de inmigrantes— como a las asociaciones de acogida, es decir, aquéllas que surgen en el seno de la sociedad de acogida y con el objetivo de satisfacer importantes necesidades de los inmigrantes recién llegados y de ejercer de mediadoras ante la Administración.[3]

5.1.1 LAS ASOCIACIONES DE INMIGRANTES EXTRACOMUNITARIOS

En la Comunitat Valenciana, el desarrollo del asociacionismo inmigrante extracomunitario surge con el aumento de los flujos migratorios y de la población residente en los últimos años: en el 2002 existían 60 asociaciones de inmigrantes extracomunitarios, registradas en el ámbito de la Comunitat Valenciana, y, en el 2005, su número ya ha alcanzado la cifra de 206[4] y se han ido distribuyendo en el territorio.

La distribución de asociaciones por nacionalidades responde más o menos a los parámetros demográficos de la población a la que representan, aunque con importantes salvedades. Destacan sobre todas las demás las nacionalidades de las asociaciones africanas, con un fuerte peso (29) de las asociaciones culturales islámicas, forma legal que adoptan los oratorios repartidos por todo el territorio valenciano y con presencia en varias localidades de menos de cinco mil habitantes. Sorprende, sin embargo, el bajo nivel que adquiere este asociacionismo en la provincia de Alicante en comparación con la de Castellón. A las asociaciones del continente africano le siguen en importancia las de procedencia latinoamericana, especialmente en Valencia. También destaca el caso de las asociaciones de europeos del Este en Castellón —segunda provincia, después de Madrid, que mayor número de ciudadanos rumanos concentra—. Se trata únicamente de tres asociaciones, aunque bastante importantes y consolidadas.

a) *Breve historia de las asociaciones de inmigrantes en la Comunitat Valenciana*
Aunque haya conocido un desarrollo importante a partir del nuevo siglo, en la década de los noventa ya habían surgido algunas organizaciones de inmigrantes. A tenor de lo que sucede en la ciudad de Valencia, primer polo de atracción de los inmigrantes extracomunitarios y de acuerdo con Torres Pérez (2005a) se pueden distinguir tres períodos en el proceso de emergencia y desarrollo del asociacionismo inmigrante:

1. *Desde primeros de la década de los noventa hasta 1995* coexisten organizaciones de ámbito estatal como ATIME (Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España) con otras de carácter más testimonial. Se trata de una trama asociativa débil y de corta vida. Otras como la Asociación de Senegaleses de Valencia no se disuelven pero mantienen largos períodos de inactividad. En algunos casos se trata de asociaciones culturales-religiosas que acaban convirtiéndose en centros comunitarios de referencia: la Comunidad Islámica de Valencia, creada en 1990, la Comunidad Islámica de Alicante, en 1991 o el Centro Islámico de Valencia, en 1992.
2. *Desde 1996 hasta 2000*, una parte importante de las asociaciones de inmigrantes preexistentes desaparecen o están inactivas, mientras que se constituyen otras organizaciones nuevas. Se trata de un tejido asociativo débil en proceso de consolidación, con escasa visibilidad social, que no participa del *espacio público* en temas de inmigración, centrado en las relaciones y necesidades propias del grupo de referencia. Crece el número de asociaciones culturales islámicas (lugares de culto principalmente), se crean nuevas asociaciones estructuradas alrededor de la nacionalidad

Además, los ciudadanos europeos que cambian de residencia en el interior de la Unión gozan de una plena libertad de movimiento de personas y de capitales, transnacional e intranacional, entre sus países de origen y el nuestro, están eximidos de trabas administrativas para hacerlo y, además, tienen la facultad de poder trabajar sin necesidad de un permiso específico.

[3] Se trata de organizaciones de acción social y de solidaridad con los inmigrantes extracomunitarios, no existen asociaciones de acogida pensadas para los residentes provenientes de la Unión Europea.

[4] Registro de Asociaciones de la Conselleria de Justicia y Administración Pública y de las Delegaciones Territoriales de Alicante y Castellón.

de procedencia, y se fundan las asociaciones actuales de marroquíes (1999), argelinos (1999) y colombianos (1998) en Valencia, la asociación Rumano Castellonense (1996) y el Centro Cultural Islámico de Castellón (1996), y la Asociación de Amistad Hispano-Argelina «Las dos orillas» en Alicante (1996) o la Asociación de Estudiantes Ecuatoguineanos en la Provincia de Alicante (1997).

3. *El tercer período se sitúa entre mediados de 2000 hasta la actualidad*, en él aumenta el número de asociaciones, se da una mayor distribución territorial de las mismas y adquiere una mayor presencia gracias al activismo que ejercen algunas de ellas en el movimiento de solidaridad con los encierros de inmigrantes de la primavera de 2001, y a los pasos realizados en aras a conseguir un reconocimiento institucional en el ámbito autonómico y local.

b) *Las asociaciones de inmigrantes, hoy*

Las organizaciones de inmigrantes en la Comunitat Valenciana constituyen un conjunto muy heterogéneo, marcado por la debilidad organizativa, la fragmentación, la escasa coordinación y, en muchos casos, precaria institucionalización. Las principales fuentes de esta *heterogeneidad* son la nacionalidad (papel mucho más activo de unas nacionalidades sobre otras), el carácter laico o no confesional de unas asociaciones y el autorreconocimiento estrictamente religioso de otras (musulmanes, adventistas, anglicanos, pentecostales, ortodoxos, etc.), y la diversidad de funciones. Otro campo de diferencias lo establece la diversidad de orientación ideológico-política, la experiencia del grupo dirigente, etc. Por ejemplo, por lo que hace a la relación con la Administración, algunas asociaciones latinoamericanas y del Magreb se presentan como básicamente reivindicativas, mientras que las asociaciones de europeos del Este radicadas en Castellón se autoconciben con un papel más técnico, gestionando las necesidades de sus miembros en el ámbito institucional correspondiente, con expectativas de reconocimiento en términos de participación social y en términos económicos (acceso a subvenciones). Finalmente, mencionamos también la diversidad étnica que, en ocasiones, adquiere una mayor importancia que la nacionalidad; así, los Bubbis de Guinea Ecuatorial tienen su propia asociación como los Yoruba de Nigeria.

La *debilidad organizativa* constituye un segundo rasgo común para una gran mayoría de las organizaciones de inmigrantes: número reducido de miembros, escasez de recursos materiales y humanos, reducida capacidad de acción y de iniciativas. Por otro lado, estos rasgos y otros como el carácter local, los altibajos notables en la actividad o el alto número de asociaciones creadas y otras que desaparecen, parecen lógicos en un fenómeno como el asociacionismo inmigrante que, por un lado, es muy nuevo y, por otro, se enfrenta a dificultades específicas y obstáculos mayores para su desarrollo. Con todo, la excepción a esta debilidad organizativa general la protagonizan algunas organizaciones bastante consolidadas, que desarrollan una línea de actividad importante y que muestra contar con recursos (propios en unos casos, subvenciones en otros).[5]

Una tercera característica importante es la *fragmentación*: escasa coordinación en todos los niveles territoriales (el local, el autonómico y el estatal). En términos generales, las experiencias de coordinación de organizaciones de inmigrantes han sido muy puntuales y de ámbito municipal.[6] Destaca la Coordinadora de Asociaciones de Inmigrantes de Valencia que ha tenido un protagonismo importante en los últimos años. Sin embargo, en la inmensa mayoría de ciudades no se han dado experiencias de estas características. En el ámbito autonómico no se han dado estructuras de coordinación formalizadas a excepción de las reuniones que se realizan, desde 2004, entre las asociaciones culturales islámicas y las asociaciones de inmigrantes marroquíes, senegaleses y argelinos para la constitución del Consejo Islámico de la Comunitat Valenciana.

Muchas asociaciones de ámbito local no tienen vínculo asociativo alguno fuera de ese ámbito territorial, mientras que otras tienen relaciones de

[5] Entre estas organizaciones más *potentes* cabría destacar a las Comunidades Islámicas de Valencia y Alicante, las dos organizaciones más importantes de europeos del Este de Castellón y la organización Rumiñahui de Valencia.

[6] Sobre la gestión de la inmigración y la participación de los inmigrantes en el ámbito local, véanse los textos reunidos en Simó y Torres (2006).

diverso tipo. En algunos casos, como ARI-Perú de Valencia, o algunas de las Comunidades Islámicas, la asociación forma parte de una organización estatal de tipo federal o confederal y algunas incluso mantienen fuertes vínculos con el Gobierno del país de origen. En el caso del colectivo de senegaleses, esta red se ha formalizado en una federación estatal. En el caso de los marroquíes, se han dado reuniones periódicas pero sin formalizar una estructura. Sin embargo, durante los procesos de regularización o reformas legislativas se han dado contactos federados con organizaciones de la misma nacionalidad presentes en otras comunidades autónomas.[7]

En el ámbito autonómico, la creación en 2002 del Foro de la Inmigración de la Comunitat Valenciana supone el reconocimiento formal de la necesaria participación de las asociaciones de inmigrantes en la gestación de la política autonómica, de su carácter representativo y de su papel como interlocutor social. Sin negar la importancia de este reconocimiento formal, el número de asociaciones de inmigrantes presentes (cinco) es muy reducido (designadas unilateralmente por el Gobierno autonómico)[8] y ha acabado por tener una escasa actividad.

Aparte del ámbito autonómico, donde este proceso de institucionalización es muy precario y limitado, es en el ámbito local donde se ha dado un mayor número de experiencias de participación de las organizaciones de inmigrantes. En unos casos, como en Elche, se ha formalizado esta vía de participación como un órgano específico, el Consejo de la Inmigración; en otros casos, como Alzira, las organizaciones de inmigrantes participan en el Consejo de Acción Social. En otros casos, desde la administración municipal se han realizado programas e iniciativas puntuales, lo que ha generado unas vías de relación y reconocimiento hacia algunas organizaciones de inmigrantes. Se trata, en todo caso, de un proceso de institucionalización incipiente y limitado.

c) *Características de las asociaciones de inmigrantes*

Con sus funciones, las asociaciones reafirman derechos relativos a pretensiones sustantivas de reconocimiento y de protección de la identidad cultural, al tiempo que se instituyen como mecanismos de singularización del grupo o minoría con respecto a la mayoría de la sociedad de acogida[9] y es en este sentido que la afiliación adquiere un papel primordial. Los principales enclaves de afiliación de las asociaciones de inmigrantes son la *nacionalidad*, la *etnia* y la *religión*. La gran mayoría de asociaciones utiliza la rúbrica de la nacionalidad en su denominación; en segundo lugar, la religión, como en el caso de los oratorios musulmanes gestionados por asociaciones culturales. Y, en tercer lugar, unas pocas asociaciones como los Hijos de Odudwa (pertenecientes a la región Yoruba de Nigeria) y la asociación Bubbi (de la isla separatista de Guinea Ecuatorial) se proclaman como asociaciones representativas de una etnia en particular. Sin embargo, en la práctica, muy a menudo se da una interacción de diferentes enclaves de pertenencia, por lo que existe una distancia entre el formato de presentación pública de las asociaciones y los factores reales de cohesión. En las asociaciones de senegaleses, por ejemplo, la etnia y la cofradía juegan un papel principal en los procesos de legitimación de la autoridad y en las divisiones internas. Lo mismo sucede con algunas asociaciones de latinoamericanos que representan más a la población urbana, mestiza, que a sus connacionales de origen indígena.[10] Igualmente, la religión y la etnia nos muestran complejas relaciones. Algunos lugares de culto, cristianos o musulmanes, se distinguen por agrupar personas pertenecientes a espacios étnicos y/o territoriales muy específicos. La religión, además, incide en la fragmentación de la representación por nacionalidades. Así, los colectivos rumanos en Castellón se ubican en dos asociaciones: una alrededor de la iglesia ortodoxa y otra alrededor de la adventista. Destacamos, fi-

[7] Éste ha sido el caso de las asociaciones Rumiñahui de Valencia y de Madrid, o la asociación de marroquíes Al Amal de Valencia con ATIME (Madrid). Lo mismo cabe decir de las asociaciones de argentinos y la federación estatal.

[8] En la actualidad, forman parte del Foro Autonómico las asociaciones Rumiñahui, Comunidad Islámica de Valencia, de Países del Este de Castellón y Comunidad Islámica de Alicante. La formación del Foro Autonómico y la designación de las organizaciones de inmigrantes suscitaron no pocos debates entre las propias asociaciones de inmigrantes (Torres 2004a).

[9] Véase el capítulo segundo de este volumen.

[10] Sería el caso, por ejemplo, de Rumiñahui con respecto a los otavaleños que realizan actividades de venta ambulante en Valencia.

nalmente, la existencia de algunas asociaciones que reúnen a inmigrantes de diferentes nacionalidades, como la de hispanoamericanos de Jávea. Éstas suelen surgir por iniciativa del municipio con el objetivo de encontrar una interlocución eficiente con la población inmigrante basada en criterios de participación, cooperación social y corresponsabilidad.

En el *funcionamiento interno*, el líder o el grupo promotor en muchas ocasiones constituyen los únicos motores activos capaces de inyectar de vida asociativa al engranaje de la organización. Los rasgos de autoridad conforman distintos tipos de legitimación. En algunos casos, este liderazgo deriva de la tradición de las comunidades de origen, como las personas de mayor edad o el parentesco con algunas familias. En otros casos, la presidencia de una asociación se vincula con características de liderazgo más vinculados a una ideología que a la recreación de una cultura tradicional u otra. Las asociaciones de inmigrantes del este de Europa, por ejemplo, nos muestran un tipo de legitimidad distinto, en la que los líderes destacan por su pragmatismo y funcionalidad: poseen el saber técnico y los contactos administrativos necesarios para la resolución de problemas.

En otro orden de cosas, dada la modestia de este tipo de organizaciones, existe una escasa división de roles y funciones, se le otorga una reducida importancia a los aspectos formales del funcionamiento (asambleas, actas, órganos formales de dirección). Muchas veces, al igual que sucede en no pocas organizaciones populares y festivas valencianas, las relaciones informales, la legitimidad y el dinamismo del grupo promotor constituyen las bases del funcionamiento real de estas organizaciones, muy por encima de las reglas abstractas, generales y democráticas, plasmadas en los estatutos, y el funcionamiento concreto y real de las mismas.

d) *La actividad de las asociaciones de inmigrantes*

En el ejercicio de las asociaciones se reconocen los mecanismos de representación especial en función del grupo que refuerzan la dimensión colectiva de la acción cívica de los inmigrantes. Distinguimos entre dos grandes tipos de actividades, según que se dirijan hacia el colectivo de referencia o hacia la sociedad de recepción. Las acciones respecto al colectivo de referencia, es decir, *actividades intragrupo*, son las más importantes en este tipo de asociaciones. Se abarcan temas tan diversos como la autoayuda, información, asesoramiento, reuniones informales, prestación de servicios de manera formal o informal, actividades deportivas, culturales o religiosas, etc. En ocasiones, una única actividad centra la vida de la asociación. Citamos, por ejemplo, la *actividad religiosa* en el caso de las Asociaciones Culturales Islámicas que regentan oratorios. Sin embargo, algunas de estas asociaciones, las más importantes, sobre la base de la *umma* (comunidad de creyentes) local que constituyen, realizan diversas actividades de ayuda mutua, ayuda a terceros y prestación de servicios. En otros casos, las actividades se encuentran más diversificadas como ejemplifica la asociación ecuatoriana Rumiñahui que combina *actividades de información y asesoramiento* con la realización de *actividades de ocio*. Otro paquete de funciones importantes son las dirigidas a la ayuda en la *primera acogida* del inmigrante. Finalmente, muchas de las asociaciones tienen como función importante la organización de recursos propios para cubrir necesidades materiales y/o simbólicas de urgencia.[11]

El otro gran tipo de funciones lo constituye la mediación con la sociedad receptora, además de la ayuda concreta en el acceso a prestaciones y servicios. Un ejemplo lo constituye la intermediación lingüística que realiza la Asociación de Inmigrantes de Países del Este (en Castellón) en materia de exámenes de conducción, convalidación de títulos o exámenes de nivel profesional. En general, las actividades y acciones dirigidas fundamentalmente a la sociedad de recepción pueden agruparse en tres: sensibilización, representación y reivindicación. La labor de sensibilización se suele practicar de forma conjunta con organizaciones de acogida autóctonas y, ocasionalmente, con la Ad-

[11] Éste sería el caso de la Asociación de Senegaleses de Alicante, cuya cristalización en asociación responde a pautas previas de apoyo mutuo de origen tribal, y que se concreta en el pago de una cuota voluntaria para financiar el retorno de cadáveres, *bajas* por enfermedad, entradas de alquiler y adquisición de material para la venta ambulante. En el mismo sentido cabría señalar la práctica de la limosna en mezquitas y asociaciones culturales islámicas, para la solución directa de carencias concretas. En un sentido más laico y político, Rumiñahui organizó, con ocasión de los encierros de 2001, una caja de resistencia con aportaciones de miembros del colectivo de ecuatorianos.

ministración, en forma de eventos multiculturales.[12] Muchas de las asociaciones de inmigrantes cumplen una función de representación ante las distintas administraciones, autonómica y local. Por último, mientras que muchas organizaciones latinoamericanas dedican parte de sus actividades a la reivindicación frente a los poderes públicos, algunas asociaciones de Europa del Este privilegian las vías de colaboración con los diferentes niveles de la Administración.

5.1.2 LAS ORGANIZACIONES DE ACOGIDA DE INMIGRANTES

Las organizaciones de acogida a los inmigrantes —o entidades de solidaridad con los inmigrantes— son organizaciones de acción social. Han conocido un amplio desarrollo en la Comunitat Valenciana y en España desde mediados de los años ochenta.[13] En términos generales, las organizaciones de acogida a los inmigrantes presentan las mismas características que las organizaciones de acción social, aunque también muestran rasgos propios dada la especificidad del colectivo hacia el que se dirigen y su situación social. A mediados de la década de los ochenta, los inmigrantes empiezan a aparecer como usuarios frecuentes en los servicios y programas contra la pobreza y exclusión de Cáritas. Se trata de inmigrantes extracomunitarios cuyo estatus jurídico —la mayoría carecían de permiso— les impide ser atendidos por los servicios públicos. Ante esta realidad cada vez más patente, Cáritas y los sindicatos mayoritarios, CC. OO. (Comisiones Obreras) y UGT (Unión General de Trabajadores), empiezan a realizar iniciativas de acción con inmigrantes y, en 1989, se funda Valencia Acoge, la primera organización de acción social en Valencia orientada específicamente hacia los inmigrantes.[14]

Esta red de recursos y programas de las organizaciones sociales acabará recibiendo el apoyo económico de la Administración pero, en general, se trata de una acción muy modesta y precaria dada la limitación de fondos y la fuerte incertidumbre que provoca el hecho de que sus programas dependan de la renovación anual de las subvenciones. A pesar de estas limitaciones, estas entidades de solidaridad son las que asumen el protagonismo en la intervención social con los inmigrantes (Torres 2001; Colectivo IOE 1999; Gomáriz Acuña 2000).

En parte, esta situación viene dada por la normativa de extranjería, la Ley 5/1985 que no establecía un marco de derechos y garantías para los inmigrantes, sino que se apoyaba sobre una filosofía más de orden público que de integración, y que concebía a la inmigración como la llegada de mano de obra temporal. En consecuencia, no se esperaba que la llegada de inmigrantes generara cargas, ni derechos básicos como el reagrupamiento familiar. Durante los años noventa aumenta el número de organizaciones sociales que realizan programas, iniciativas y actividades con inmigrantes en la Comunitat Valenciana. Se da una mayor extensión territorial a la actividad de las grandes organizaciones como Cáritas y los sindicatos, se crean organizaciones específicamente de acogida para inmigrantes, y se amplía el tipo de organizaciones, con la aparición de SOS Racisme y Jarit en Valencia. A pesar de sus limitaciones las prestaciones y actividades de estas organizaciones ha contribuido a ayudar, aliviar y acoger a miles de personas inmigrantes, en un contexto en el que no existían más recursos. Sin embargo, la acción social efectiva ha estado muy por debajo de las necesidades por la escasez de recursos y fondos públicos y el escaso margen de maniobra que tienen las organizaciones sociales.[15]

[12] Citemos entre muchísimos ejemplos el Festival de las Naciones en Valencia o el Festival Internacional de Xàbia.

[13] En la Comunitat Valenciana, un 27,2% de las organizaciones de voluntariado tienen, como campo de actuación, el bienestar social (Ariño y Cucó 2001: 7-22). Su actividad se centra en la realización de programas, prestación de servicios y animación de actividades con personas en fuerte riesgo de vulnerabilidad y exclusión. También se denominan de *servicios sociales* según la clasificación por campos de intervención de propuesta en Ariño et al. (1999). Se puede consultar también la categorización ICNPO, The International Classification of Nonprofit Organizations (Ruiz de Olabuénaga 2000).

[14] Valencia Acoge nace a iniciativa de Cáritas Diocesana de Valencia, como asociación que agrupa tanto a «españoles como a extranjeros, fundamentalmente marroquíes». Se trataba de una línea de trabajo de Cáritas, en la Comunitat Valenciana y en toda España, de potenciar organizaciones *mixtas* que abordaran la problemática específica de los inmigrantes extracomunitarios. Esta línea de trabajo ha tenido continuidad durante estos años, desde la creación de Alicante Acoge en 1991 a la de Crevillent Acoge en 2002. En la actualidad hay cinco Acoge en la Comunitat Valenciana. Este conjunto de organizaciones, independientes y con relaciones más o menos estrechas con Cáritas, según la evolución de cada entidad, forman parte de la Red Acoge (de ámbito estatal).

[15] A principios de los años noventa, con el aumento de los inmigrantes extracomunitarios, se consolida un *modelo* de intervención social con inmigrantes fundado sobre la rela-

A finales de la década de los noventa se hace evidente la creciente importancia de la inmigración familiar, permanente, lo que genera una mayor relación con los sistemas de bienestar. Al mismo tiempo se amplía el reconocimiento de derechos y prácticas administrativas más inclusivas con la reforma de la antigua Ley de Extranjería y su sustitución por la Ley 4/2000, y se establece un amplio marco de derechos y garantías para los extranjeros, en particular para los documentados, al tiempo que se incorporaba un tratamiento más inclusivo para los indocumentados. Las sucesivas reformas (Ley 8/2000 y la vigente 14/2003) han reducido los derechos de los indocumentados, haciendo más inestable e insegura su situación. En los años 2000 y 2002 se extiende este marco normativo con la aprobación de diversos planes autonómicos de inmigración.

En la Comunitat Valenciana, sin embargo, la iniciativa administrativa ha sido fundamentalmente municipal. En diversas ciudades se han aprobado planes municipales de inmigración, se han creado algunos servicios e impulsado programas.[16] En el plano autonómico se ha conocido un mayor retraso: en el año 2002 se crea la Fundación CEIM (Centro de Entrenamiento Industrial y Minero) como centro de estudios y de formación, y se anuncia la creación de una red de centros (la red AMICS), que todavía no se ha desarrollado.[17] Finalmente, el primer Plan de Inmigración de la Comunitat Valenciana no se aprueba hasta mediados de 2005.

Con el nuevo siglo, el modelo de intervención se modifica. Anteriormente, la inmensa mayoría de las actuaciones las realizaban las organizaciones sociales, mientras que, en la actualidad, el protagonismo está más compartido, con la inserción de los inmigrantes como usuarios de los sistemas de educación, sanidad y servicios sociales, incluidos los que carecen de permiso, aunque sea con limitaciones. Lo mismo cabe decir, aunque sólo para los documentados, en el caso de los servicios de empleo: antes, las organizaciones sociales constituían para los inmigrantes el referente de la sociedad de recepción para conseguir información, recursos y ayuda, hoy ese papel está más compartido con los centros de servicios sociales, particularmente si hay menores. Con todo, el papel y la actividad que realizan las entidades sociales continúa teniendo una importancia central, particularmente en el caso de indocumentados. Determinadas necesidades *específicas* son atendidas de forma exclusiva desde estas organizaciones sociales, que continúan constituyendo el único recurso gratuito de asesoramiento jurídico y gestión de expedientes, mediante programas conveniados y/o subvencionados desde la Administración.[18] En términos muy generales, podemos hablar de una *dualización* según la situación documental del inmigrante. Los inmigrantes documentados, con mayor arraigo y recursos, mantienen una relación escasa con las organizaciones de acogida, normalmente, como usuarios de algún programa especializado (formación ocupacional, clases de castellano y otros). Sin embargo, para los inmigrantes indocumentados las organizaciones sociales continúan siendo una referencia central. Su inserción en los subsistemas de bienestar es más precaria, dependen de los municipios y de la actitud más o menos inclusiva de servicios sociales. En este contexto, son las entidades las que

ción y división de funciones entre organizaciones de acogida y la Administración. El Estado establece las líneas de actividad y financia las organizaciones sociales, mientras que las entidades de solidaridad gestionan y realizan esos programas con autonomía y margen de acción en la plasmación concreta. En esta relación, las organizaciones de acogida van asumiendo otras funciones como la expresión de problemas, la interlocución y negociación, la exigencia de cambios normativos a favor de los inmigrantes, además de repromover la sensibilización y denuncia en aras a la modificación de la política de extranjería.

[16] Diversas ciudades, como Valencia y Elche entre otras, aprueban Planes Municipales de Inmigración. La diversidad es amplia. En unos casos se crean servicios específicos (caso del CAI, Centro de Asesoramiento al Inmigrante, de la ciudad de Valencia), en otros se establecen Consejos Municipales para la Integración (Elche) (Lillo 2006; Simó y Torres 2006). Lo más frecuente ha sido la realización de programas, más o menos específicos, para inmigrantes, desde servicios sociales y/o las respectivas concejalías de bienestar social. Además, diversos ayuntamientos han optado por mancomunar estos servicios, creando centros específicos como el Centro Comarcal de Servicios Interculturales, de la Mancomunitat de l'Horta Sud; uno de los pocos centros de la Administración que presta servicio jurídico.

[17] Los centros AMICS, Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia Social, deberían constituir una red de centros públicos de orientación al inmigrante y ordenación y coordinación del conjunto de recursos, públicos y privados, en las diferentes comarcas.

[18] Aunque el asesoramiento jurídico continúa siendo el programa presente en casi todas las entidades, y a menudo el más importante, los servicios que prestan las organizaciones sociales son, como veremos más adelante, más amplios.

realizan los programas más necesarios dada su situación (como asesoramiento jurídico), gestionan una parte importante de los recursos *de emergencia* disponibles (pisos de acogida, banco de alimentos, básicamente) y prestan una serie de servicios (bolsa de trabajo).

a) *Las organizaciones de acogida: un conjunto heterogéneo*

En el año 2005 existen, en la Comunitat Valenciana, 116 organizaciones de acogida de inmigrantes extracomunitarios (recogidas en el epígrafe 107 —asistencia social— del registro de asociaciones). La inmensa mayoría de estas organizaciones tienen su sede y centran sus actividades en las ciudades, grandes y medianas, y en las comarcas litorales, es decir, donde se concentra el mayor número de ciudadanos extracomunitarios, aunque con una sobrerrepresentación en la ciudad de Valencia y, en menor medida, en Alicante y Castellón. Se trata de organizaciones *autóctonas* en un doble sentido: son organizaciones valencianas, surgidas y constituidas desde la sociedad de recepción y la mayoría de los profesionales y voluntarios son autóctonos aunque en los últimos años ha aumentado en ellas la presencia de inmigrantes extracomunitarios.

Destaca su carácter heterogéneo, el hecho de que constituyen un campo fragmentado y poco coordinado y, finalmente, que comparten una serie de aspectos comunes: interrelación funcional con la Administración, dependencia de fondos públicos y proceso de consolidación y *profesionalización*. Nos encontramos con organizaciones muy diversas según la fecha de creación, la dimensión, la experiencia y la orientación ideológica, implícita o explícita, etc. Hay organizaciones grandes, pero también pequeñas. En unos casos se trata de servicios especializados para inmigrantes en el marco de grandes organizaciones (CITMI-CITE de CC. OO., los Centros Guías de UGT o los servicios de inmigrantes de Cáritas). En otros casos se trata de entidades que se dedican, exclusivamente, a la acción con personas inmigrantes (por ejemplo, las organizaciones de la Red Acoge). Unas organizaciones tienen una *larga* trayectoria, de quince a dieciocho años como máximo. Otras, la inmensa mayoría, surgieron entre mediados y finales de la década de los noventa, es decir, son organizaciones muy nuevas y que se están consolidando. Un segundo factor de heterogeneidad lo constituye el ideario de cada entidad, laico en su mayoría, aunque también es confesional (católico) en algunas. Igualmente, podemos agrupar a una buena parte de las organizaciones de acogida por diferentes corrientes ideológicas, distinguiendo entre entidades erigidas alrededor de la Iglesia católica, de los dos sindicatos mayoritarios y de los dos grandes partidos. Un tercer factor de diversidad radica en el peso e importancia que tiene el voluntariado en las distintas organizaciones. Tenemos entidades en las que buena parte de la actividad reposa sobre los voluntarios (las Cáritas parroquiales, varios Acoges, etc.). En otros casos, las actividades corren a cargo de profesionales, contratados para la realización del programa subvencionado y con escasa o nula presencia de voluntarios.

Una segunda característica para destacar es el carácter fragmentado y poco coordinado de las organizaciones de acogida. De hecho, la acción de muchas entidades es muy concreta y específica (asesoramiento, atención jurídica, clases de castellano). Además, la dinámica y acción de cada entidad suele estar muy circunscrita a su proyecto o programa concretos, en lo que también influye la escasez de recursos (profesionales, humanos), la demanda creciente y la sensación de *agobio*. En términos generales, la coordinación entre las entidades de la misma ciudad o municipio es escasa. En la ciudad de Valencia existe la *Mesa d'Entitats de solidaritat amb els immigrants*, una coordinadora surgida en 1991 y que, centrada en la realización de campañas de sensibilización y con los lógicos altibajos, se ha mantenido a lo largo de estos años. Con todo, la situación de la ciudad de Valencia constituye una excepción. En otras ciudades se han dado plataformas o coordinadoras, en períodos como los procesos de regularización, pero sin continuidad posterior.[19] En términos generales, se dan contactos profesionales más o menos fluidos ante casos concretos, sin que se pueda hablar de coordinación regular. Si bien la coordinación territorial, horizontal, es débil, se dan mayores niveles de coordinación y organización *vertical*.

[19] Existen excepciones como la coordinación de entidades que ejerce el Ayuntamiento de Elche (Lillo 2006).

Una parte de las entidades son parte de grandes organizaciones (Cáritas, sindicatos). En otros casos, las organizaciones forman parte de federaciones o confederaciones estatales (Red Acoge, Federación SOS Racisme, y otros). Ésta es la situación de una mayoría de entidades.[20] Cabe también mencionar la existencia de una serie de aspectos comunes en el conjunto de organizaciones de acogida. Unos se refieren a la interrelación funcional con la Administración, como la dependencia de fondos públicos. Otros atañen al proceso de consolidación y *profesionalización*. Según diversos estudios, las subvenciones públicas constituyen más de la mitad de los ingresos de las organizaciones de acción social (Ariño y Cucó 2001). Ello ilustra las limitaciones, organizativas y financieras, de las organizaciones para desarrollar una acción propia y el papel clave que tiene la Administración, mediante las subvenciones y convenios, ya sea para *activar* la solidaridad ya sea para orientarla y definirla. Por otro lado, como sucede con el resto de organizaciones de acción social, las entidades de acogida se han visto envueltas en un *proceso de profesionalización*, tanto en lo referente a la prestación de servicios como a la administración, gerencia y gestión.

b) *Líneas de acción de las organizaciones*

Aunque todas tengan a la inmigración como campo central de trabajo, las diferentes entidades desarrollan una pluralidad de iniciativas que podemos agrupar en tres grandes líneas de acción, según el *público* hacia el que se dirige y el tipo de actividad. Una primera línea se dirige a los inmigrantes y se concreta, básicamente, en la prestación de servicios. Una segunda tiene como referente a la propia sociedad receptora y se plasma en actividades de *sensibilización*. La tercera línea, dirigida a los poderes públicos pero con implicación de sectores sociales, tiene como objetivo promover cambios en la legislación y/o en las políticas públicas que favorezcan una mejor inserción de los inmigrantes. Algunas entidades desarrollan las tres líneas indicadas. Otras se especializan en una línea de acción: la prestación de servicios, la mayoría, o bien la *sensibilización* y la denuncia (como SOS Racismo). Dentro de la primera línea de acción, dirigida a los inmigrantes, la prestación de servicios ha constituido la actividad fundamental de las organizaciones de acogida (se trata de actividades especializadas como asesoramiento jurídico, cursos, clases, etc.). Otras líneas de actividad hacen referencia a la creación de espacios y/o centros de convivencia, así como el fomento de actividades de ocio, deporte y tiempo libre.[21] Diversas entidades han trabajado medidas de *acompañamiento* con voluntarios. A pesar de éstos u otros ejemplos, en términos generales, la promoción del asociacionismo, la convivencia, y la *mediación*, tienen una escasa importancia, aunque creciente, en la actividad de las organizaciones valencianas de acogida.

La segunda línea de acción, la de *sensibilización* y denuncia, se constituye de un conjunto heterogéneo de actividades orientadas hacia la sociedad receptora. En unos casos, esta *sensibilización* se ha concretado en campañas genéricas para fomentar actitudes más igualitarias, respetuosas e inclusivas, respecto a la inmigración y la diversidad cultural. En otros casos, estas campañas de *sensibilización* se han centrado en la denuncia de los aspectos más negativos de la situación de los inmigrantes y la exigencia de cambios en la política de extranjería y el tratamiento administrativo.[22] Junto a las campañas más genéricas, se han dado otras líneas de *sensibilización* más concretas con actividades puntuales como la *fiesta de la diversidad*.

A lo largo de la década de los noventa, junto a los *servicios* y la *sensibilización*, las organizaciones de acogida desarrollaron una tercera línea de acción para promover cambios positivos en la normativa de extranjería o en exigencia de políticas y medidas de integración. Se trataba de iniciativas de diversa índole, cuya finalidad era ampliar los apoyos sociales y forzar cambios nor-

[20] Diversas medidas de la propia Administración han fomentado la agrupación en federaciones como la exigencia de formar parte de una organización de ámbito estatal como requisito para acceder a las subvenciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS) a cuenta del 0,52 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

[21] Valencia Acoge enfatiza la dimensión de *puente*, de *espacio de acogida*, de la asociación y, con los lógicos altibajos durante estos años, se ha concretado en campeonatos de fútbol, excursiones turísticas y fiestas en la propia sede.

[22] Así, durante la década de los noventa, las entidades desarrollaron campañas por el derecho a vivir en familia y en demanda del reagrupamiento familiar (años 1992-1995) o exigiendo la reforma de la Ley de Extranjería (años 1996-1998).

mativos.[23] La demanda de cambios normativos parecía, en principio, finalmente atendida por la aprobación de la Ley 4/2000 que contó con el apoyo, más o menos crítico, de buena parte de las organizaciones sociales. Sin embargo, la *contrarreforma* legislativa de aquel Gobierno volvió a suscitar las críticas y el rechazo generalizado de las organizaciones sociales, centradas en el trato a los indocumentados. En los últimos años, esta línea ha centrado las actividades de movilización y presión de las organizaciones sociales.[24]

5.1.3 EL ASOCIACIONISMO DE LOS RESIDENTES COMUNITARIOS

De las tres provincias valencianas es en la de Alicante donde el fenómeno inmigratorio se encuentra más relacionado con el concepto contradictorio de turismo residencial (Simó y Herzog 2005; Cabral 2004; Prado 2004). Es en esta provincia donde la llegada de flujos de residentes comunitarios ha alcanzado una mayor magnitud (Simó, Méndez y Escuder 2005), aunque la presencia estadística de estos extranjeros no es un buen reflejo de la realidad. Los ciudadanos europeos no se registran de forma sistemática en nuestros padrones municipales a pesar de la obligatoriedad expresa en nuestras leyes, en el sentido de que todo residente ha de estar inscrito en el ayuntamiento del municipio donde habita.

Entre los ciudadanos europeos de la Comunitat Valenciana existe un fuerte asociacionismo. Muchas de sus asociaciones se inspiran en modelos específicos de participación social originados en los países de los que provienen. Aunque sin fronteras administrativas, estos ciudadanos perciben las barreras de un territorio y de un ámbito cultural ajenos, contra las que sus asociaciones devienen plataformas centrales para la sociabilidad, para el combate contra la soledad, y para la traducción de los códigos administrativos, sociales, culturales, lingüísticos, etc. Además, con el recurso a estas entidades, los residentes europeos tratan de cubrir necesidades que no son satisfechas, o que sólo lo son en parte, por la Administración. Para estos residentes, la oportunidad de dicho asociacionismo responde también a la ausencia de intervenciones específicas y, por tanto, de institucionalización *ad hoc*, para atender las necesidades sociosanitarias y de servicios personales que plantean estos ciudadanos en nuestro país.[25]

a) *La visualización del asociacionismo*

Entre las asociaciones de ciudadanos comunitarios existe también una amplia diversidad. Encontramos organizaciones de exprofesionales, grupos de vecinos que funcionan como asociaciones que, ante la convocatoria de elecciones locales, pueden llegar a constituirse como partidos, y asociaciones que realizan funciones paraadministrativas y de servicios dirigidas principalmente a sus miembros, pero también a terceros (acompañamiento, mutuo apoyo, etc.) sin ánimo de lucro y con la única contraprestación que confiere el principio de reciprocidad al interior del grupo.[26]

Estas asociaciones son plenamente reconocidas por la Administración Local y autonómica si previamente han sido objeto de la correspondiente inscripción en el registro de asociaciones. En los registros valencianos existen 78 asociaciones de extranjeros comunitarios (73 en el registro provincial de Alicante y cinco en el de Valencia). Sin embargo, la formalización legal de estas asociaciones no da cuenta del fuerte dinamismo del asociacionismo de los residentes europeos. En

[23] Durante toda esta década, con diferente intensidad y acentos, la crítica a la Ley de Extranjería (la 5/1985) y la exigencia de su reforma constituyó un contenido central del discurso de la mayoría de las entidades. En la práctica de todos los días, esta dimensión de activismo movilizador y político, tenía escasa relevancia, pero adquiría importancia en momentos muy concretos.

[24] El movimiento de solidaridad se ha visto impulsado con los encierros de inmigrantes de la primavera de 2001 y con diversos actos en pro de la regularización de indocumentados en 2003 y 2004.

[25] No en vano, entre los residentes europeos existe una mayoría abrumadora de personas mayores, jubiladas, que en ocasiones manifiestan problemas de salud propios del proceso de envejecimiento y que, frecuentemente, han decidido ubicar aquí su residencia por la bonanza climática del litoral valenciano.

[26] Al referirnos al asociacionismo de los residentes comunitarios retenemos todo tipo de organizaciones —sean estas asociaciones, clubes, grupos de amistad que realizan actividades y encuentros, etc.—constituidas por residentes nacionales de algún país de la Unión Europea (UE15 principalmente) y del Espacio Económico Europeo (EEE: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Países Bajos, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido, Suecia, Noruega y Suiza).

efecto, estos ciudadanos utilizan los medios informales que tienen a su alcance para constituir cuerpos asociativos alrededor de alguna actividad de interés, sea ésta del tipo que sea, hacer publicidad sobre ello y localizar a otros ciudadanos, normalmente compatriotas, con el mismo idioma y con intereses comunes. Como consecuencia, el grado de formalización de este asociacionismo es reducido y un gran número —por no decir la enorme mayoría— de asociaciones aparece y desaparece sin que nunca hayan sido inscritas en el registro provincial de asociaciones. Así, a través de las secciones sobre asociaciones, grupos de amistad y clubes de revistas (principalmente semanarios) que se editan para estos residentes en la costa valenciana[27] se contabilizan 646 asociaciones de residentes europeos y, con todas las fuentes, contabilizamos 724 (Simó y Herzog 2005).

b) *Características del asociacionismo*

La información sobre el tipo de asociación y las actividades que realizan estas entidades —facilitada por el registro provincial de asociaciones— y la información disponible en los anuncios aparecidos en las publicaciones periódicas, nos ayuda a reconocer las características de este asociacionismo. Del mismo modo, las entrevistas realizadas a los responsables de una muestra de las asociaciones nos aporta información cualitativa para un mejor reconocimiento de las características de estas organizaciones. Abordaremos los enclaves de pertenencia y de cohesión de los miembros, su percepción de adscripción; aspectos organizacionales como el ámbito geográfico que cubren o la estructuración horizontal o jerárquico-vertical de la asociación; y, de manera más puntual, la interactuación de las asociaciones con la sociedad receptora.

c) *Enclaves de pertenencia*

Los extranjeros de la Europa comunitaria, al integrarse en una asociación, comparten un sólido sentimiento de pertenencia y de cohesión entre ellos, y conforman enclaves de pertenencia —lugares sociales—. Entre estos parámetros destaca, por encima de los demás, la nacionalidad (142 asociaciones). En algunos casos, la nacionalidad se corresponde con las naciones-Estado europeas y, en otros, se trata de naciones intraestatales (los escoceses, los flamencos, etc.). El segundo parámetro lo constituye la lengua, elemento fuertemente cohesionador (16 asociaciones), que llega incluso a superar barreras interestatales. La religión es también un criterio de cohesión importante (47 asociaciones). Junto a estos enclaves identificamos otros, de menor importancia, como la profesión que se ejerció durante la vida activa (exmilitares británicos como de la Royal British Association, la Royal Air Forces Association, la Royal Navy Association, o la Royal Observer Corps Association), el padecer una minusvalía y, finalmente, el elitismo o sectarismo.[28]

El *ámbito territorial* de estas asociaciones permea muchos de los niveles de desagregación territorial reconocidos: el municipal (250), el comarcal (16) y el provincial (1). Además de otros niveles territoriales que son de uso normal para los turistas como la Costa Blanca (57 asociaciones). En muchas ocasiones existe una diferencia sensible entre el ámbito territorial promulgado (el que se reconoce en el registro de asociaciones) y el ámbito territorial que la asociación realmente alcanza. Por lo que se refiere a la *estructura organizativa*, algunas entidades han sido fundadas y registradas en los países de origen, se imbrican en una organización vertical o, incluso, se estructuran siguiendo un modelo federado o confederado, y operan sin necesidad de formalizarse legalmente en la Comunitat Valenciana.[29]

Sin embargo, la gran mayoría de estas asociaciones nacen en el territorio valenciano y surgen por las necesidades derivadas del emplazamiento de la residencia en estas tierras. Entre las asociaciones de residentes europeos, las *entidades*

[27] 199 las revistas redactadas en alemán, 48 las revistas redactadas en holandés, y 396 las revistas redactas en inglés. Las revistas consultadas son: *CB Nachrichten, CB Zeitung, La Verdad - Deutsche Ausgabe, Hallo, Weekly Post for the Costa Blanca, Costa Blanca News* y *CB Friday.*

[28] Existen asociaciones de residentes europeos que reclutan sus miembros a través de procesos altamente selectivos y con pruebas previas: se trata de asociaciones sectarias y elitistas. Su adscripción se basa en el origen social, el ejercicio de una profesión, etc., se trata de sectas porque se autorreconocen como una comunidad conformada exclusivamente por verdaderos fieles (14 asociaciones).

[29] Ejemplos de estos modelos serían las redes y organizaciones jerárquicas religiosas, las *charity shops*, asociaciones de partidos políticos, las protectoras de animales, etc.

fundadas autónomamente conforman la mayoría. Pero, en algunos casos, es la confluencia de intereses, entre los residentes europeos y otros agentes, el principal motor de la fundación; se trata de sucursales o delegaciones de organizaciones supranacionales.

d) *Objetivos y funciones de las asociaciones de residentes europeos*

Estas asociaciones de europeos juegan un papel muy dinámico, principalmente como espacios de sociabilidad. Son determinantes en la organización de la ayuda mutua, en la conformación de redes de apoyo con funciones de acompañamiento y ayuda en actividades de la vida cotidiana; organizan actividades lúdicas, deportivas, o comerciales. En ocasiones, constituyen centros de información, grupos de socioterapia en los que se reúnen periódicamente enfermos crónicos o pacientes postoperatorios, o incluso, familiares de enfermos. A menudo ofrecen apoyo espiritual. Otras veces se instituyen con la finalidad de organizar la vigilancia vecinal.

La *sociabilidad* es la función más importante. Hay un tipo de entidades en las que la sociabilidad —que sin duda está presente en todas como una dimensión sustantiva pero implícita— se instituye como un aspecto clave. En ellas los afiliados se reúnen en un espacio de sociabilidad *más allá* de las formas de sociabilidad primarias, como la familia y la vecindad (Albert Rodrigo 2004). En efecto, la sociabilidad constituye el principal objetivo entre las asociaciones de ciudadanos europeos (503 asociaciones, 69,5%). A menudo, esta función no sólo aparece como el objetivo central proclamado, sino que también constituye la principal función básica. Se trata de espacios de encuentro y autorreconocimiento. En otras ocasiones, la realización de actividad lúdica, una afición, la práctica de un deporte, etc., se constituyen en medios explícitos de sociabilidad.[30]

Existen 33 asociaciones de *apoyo mutuo*. Se fundan como redes de apoyo con la finalidad de ejercer actividades de socioterapia y en cuyo nombre se identifican actividades de ayuda mutua. Son entidades organizadas por y para los propios enfermos, discapacitados, personas con dolencias específicas, u organizadas por y para sus familiares. La *ayuda a terceros* constituye también un objetivo importante (32 asociaciones). Los mecanismos pueden variar: organización de colectas para la ayuda económica y captación de recursos para personas con necesidades específicas.[31] Muchas de estas entidades interactúan con asociaciones de caridad. Algunas se dirigen a personas o colectivos fuera de su grupo, e incluso ejercen una fuerte interacción con la sociedad valenciana.

Por encontrarse fuera de los centros urbanos, la *seguridad y vigilancia de las zonas residenciales* constituye también una función importante entre estas asociaciones. Ejemplo de una intensa actividad son las *Neighborhood Watch* (vigilancia del barrio) que organizan actividades de vigilancia normalmente en comunicación con las patrullas de la policía local. Aunque, en principio, no pueden organizar patrullas propias, algunas acaban por conformarlas. Estos grupos a veces reciben el patrocinio de agencias inmobiliarias y ejercen una activa interacción con la sociedad de acogida (siete grupos asociativos constituidos con esta finalidad, mayoritariamente ubicados en la Vega Baja).

Existen también asociaciones cuya principal función es el *apoyo religioso y espiritual* (57 grupos), iglesias cristianas, principalmente (iglesias protestantes e iglesias nacionales de varios países europeos), organizadas alrededor de la figura del pastor. Se insertan en estructuras mayores organizadas jerárquicamente y sus sedes se ubican en sus países de origen. Se coordinan con otras asociaciones, organizan colectas y ofrecen apoyo permanente a asociaciones de ayuda a terceros. Aparte de estas asociaciones pertenecientes a iglesias reconocidas oficialmente, existen *otras asociaciones espirituales* (hemos contabilizado un total de 20) donde se practica el esoterismo, la astrología, la numerología, etc., que ofrecen a sus miembros apoyo mental, yoga, etc. Finalmente, existen asociaciones cuya principal función es el activismo, social o político. Entre

[30] Si bien la sociabilidad aparece como el único objetivo aparente, se realizan otras funciones como el apoyo mutuo, compartir información, organizar actos con finalidades sociales, etc.

[31] Destacan en este grupo las llamadas Charity Shops (tiendas de caridad), Second Chance Charity Shops, Help International Benidorm, Salvation Army Charity Shop, HELP of Denia, Cancer Charity Centre, Jávea Park Roundabout Charity Shop, Open Door Foundation, etc.

éstas destacan las que promueven la *protección de los animales*, o la *protección del medio ambiente*. Algunas están constituidas por ciudadanos extranjeros de diferentes nacionalidades y, en algunos casos, están federadas en organizaciones más grandes creadas en sus países de origen. Interaccionan con la sociedad de acogida y ejercen una voz crítica contra la política de nuestras administraciones en relación con los animales abandonados (28 grupos asociativos). También existen asociaciones activistas en algunos municipios de la costa que se han constituido como *partidos políticos* integrados por residentes europeos (cuatro asociaciones). Tratan de rentabilizar el derecho a votar, con la finalidad de conquistar espacios propios en el poder local y, desde allí, ejercer una mayor influencia en áreas de su interés como son la protección de la propiedad privada en las zonas residenciales, la mejora de los servicios municipales, y demanda de servicios sociosanitarios más adecuados a sus necesidades.

El activismo político configura, además, asociaciones que reúnen a militantes de *partidos políticos de los países de origen.* Estos grupos interactúan con partidos políticos de nuestra comunidad y, a menudo, se reúnen en sus sedes.

Finalmente destaca otro tipo de activismo que surge como resultado de la fuerte presión urbanística en el litoral valenciano y cuyo principal objetivo es *la protección de la propiedad privada* (cinco asociaciones, con un gran número de miembros). Son críticas con los planes urbanísticos municipales, interactúan con partidos e instituciones valencianas, con grupos antiespeculación y con la plataforma «Abusos Urbanísticos No».

5.2 LOS SINDICATOS Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DE LOS INMIGRANTES

La mayoría de los proyectos migratorios están vinculados a la expectativa de mejora de las condiciones de vida del migrante y se encauzan hacia la esfera productivo-laboral. Este hecho, que tiene su reflejo en lo que se ha denominado la *laboralización* del derecho de extranjería y del modelo de gestión de la inmigración (Santolaya 2005), da una idea de la importancia del papel que las organizaciones sindicales han jugado y juegan ante el fenómeno migratorio. Tanto en España como en el resto de países europeos, los sindicatos no sólo han actuado como organizaciones de defensa y promoción de los intereses y derechos de los inmigrantes en su condición de trabajadores, sino también como instancias de intervención diversificada en el proceso de integración e, incluso, como primer espacio de inserción en el país de acogida. Ahora bien, como ya señalaran Castles y Kosack (1984) en referencia a un contexto diverso al actual, la relación entre las organizaciones sindicales nacionales y los trabajadores inmigrantes nunca ha sido pacífica. Se trata, por el contrario, de una relación compleja, modulada por muy diversos factores y atravesada por no pocas contradicciones, tensiones y ambivalencias. Las especificidades de la *segunda* oleada migratoria recibida por Europa tras la Segunda Guerra Mundial y los procesos de reestructuración socioeconómica en los viejos y nuevos países receptores han contribuido a aumentar la complejidad de esa relación.

En el capítulo tercero se ha analizado la regulación constitucional y legislativa del derecho a la libre sindicación de los trabajadores extranjeros, un derecho que queda restringido por la legislación española de extranjería a los inmigrantes en situación regular en el plano de la titularidad subjetiva y a la facultad de afiliación a las organizaciones de trabajadores nacionales en el plano objetivo. En este apartado se abordarán los procesos de visibilización política y social de los inmigrantes *a través de* los vínculos establecidos con las organizaciones de trabajadores de la sociedad de acogida. Analizaremos, para ello, las dimensiones más relevantes de la relación entre los sindicatos españoles mayoritarios y los trabajadores inmigrantes no comunitarios, identificando, al menos de modo tentativo, los factores que, en el marco de esta relación, favorecen y obstaculizan la intervención de los inmigrantes en la esfera pública.[32]

[32] Lo que hemos denominado participación *a través* del sindicato incluye la participación de los inmigrantes *en* el sindicato, es decir, la actividad de los inmigrantes dentro de la organización como afiliados, colaboradores o contratados y en los centros de trabajo como delegados.

La integración *cívica* de los inmigrantes no es la función prioritaria del sindicato. La tarea de las organizaciones sindicales en relación con los trabajadores inmigrantes se centra en todos aquellos aspectos relacionados con la tutela de los derechos del inmigrante como trabajador, tanto desde una óptica generalista como desde el punto de vista de la acción específica. Sin embargo, la acción sindical con relación al fenómeno migratorio trasciende el campo estrictamente laboral y abarca todo un elenco de actuaciones (información, asesoría, formación, actividades sociales orientadas a la integración sociocultural, negociación con la Administración, constitución de plataformas reivindicativas de derechos sociales y políticos) que convierten al sindicato en un agente de integración ciudadana o cívica cuya lógica de acción tiende a converger en ciertos puntos con las asociaciones de inmigrantes y las organizaciones locales activas en el ámbito de la inmigración (Cachón 1998). En esto tienen mucho que ver las transformaciones estructurales de las últimas décadas y la tendencial difuminación de la identidad del obrero industrial fordista como sujeto casi exclusivo de la acción protectora del sindicato, así como la necesidad de las propias organizaciones de trabajadores de abrirse a las alteridades generadas por la fragmentación social posfordista (Alonso 2001).

Las cuatro dimensiones de la relación entre los sindicatos y los inmigrantes que serán objeto de análisis son las siguientes:

a) La crisis de identidad del sindicalismo fordista.
b) El rol institucional de los sindicatos mayoritarios.
c) La estructura del mercado laboral y la distribución sectorial de los trabajadores extracomunitarios.
d) Las estrategias de inserción laboral del inmigrante.

5.2.1 LA *CRISIS DE IDENTIDAD* DEL SINDICALISMO FORDISTA Y EL RETO DE LA INMIGRACIÓN

La crisis de identidad del sindicato de clase es una tendencia generalizada en las sociedades postindustriales de Occidente, estrechamente relacionada con el conjunto de procesos asociados a la *crisis del estado del bienestar*, es decir, a la desvertebración del régimen de acumulación fordista-keynesiano vigente en las economías centrales europeas durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. La redefinición de este modelo de desarrollo a partir de mediados de los setenta, las transformaciones estructurales en la esfera productivo-laboral y la puesta en marcha de determinadas estrategias políticas deliberadas han erosionado, en las últimas décadas, el modelo de reproducción laboral y de mediación sindical asentado sobre el crecimiento económico del ciclo posbélico y sobre las políticas económicas orientadas a la demanda, generando una difícil dinámica de *adaptación permanente* de los sindicatos a las transformaciones en curso.

La verdadera crisis del sindicato es la crisis del empleo asalariado (Miguélez 1999). La desestabilización de la relación salarial canónica del modelo de plena ocupación posbélico no está vinculada sólo al déficit estructural de empleo que afecta a las economías avanzadas desde la segunda mitad de los setenta, sino también al cambio en el sistema de relaciones que estructuraban el trabajo en el orden industrial y a la transformación de las conexiones y las dependencias entre la demanda, el salario, la organización de la producción y los mercados (el círculo virtuoso fordista), que garantizaban el funcionamiento estable de la estructura social de acumulación. En este sentido, la crisis del empleo asalariado es también la crisis de la centralidad de determinada comprensión funcional y normativa del trabajo y de la propia *sociedad del trabajo* (Offe 1992). El desafío para el canon fordista de representatividad e intermediación sindical proviene, pues, de la alteración de los rasgos ideal-típicos de empleo *clásico* sobre el que aquél se asentaba. El desempleo estructural, la terciarización de la economía y la informalización del mercado de trabajo, la creciente atipicidad contractual, la desregulación y la desestabilización de los estatutos laborales son algunas de las conocidas transformaciones que marcan la emergencia de una nueva cuestión social de perfiles inéditos (Castel 1997) y la correlativa quiebra del principio de *mejora continua* que informó la tarea del sindicato a lo largo de la vigencia efectiva de aquel modelo. Estas transformaciones son paralelas al surgimiento de diversificadas fuentes y formas de conflictos en el ámbito del trabajo, que no pueden ser ya reconducidos a esquemas simples y que generan procesos de diferenciación de intereses en el seno de la cla-

se trabajadora, con la consiguiente merma de la conciencia obrera y de la visión tradicional del sindicato unitario.

La *crisis de identidad* del sindicato fordista deriva, por una parte, del debilitamiento que las transformaciones en el trabajo han provocado en la acción sindical tanto en el centro de trabajo como en la esfera política, y, por otra, de las contradicciones potenciales que aquella pluralidad interna y la relación conflictiva y/o competitiva entre grupos de trabajadores ha generado en las organizaciones de trabajadores.

En un contexto social complejo y pluriconflictual, la inmigración laboral constituye un reto añadido para los sindicatos. Los diversificados flujos de trabajadores migrantes incorporan un factor adicional de complejidad vinculado a la diferencia cultural, que reclama una no siempre sencilla reformulación de los códigos de la práctica sindical autóctona. Aunque volveremos sobre este punto, cabe señalar, preliminarmente, que la *crisis de identidad* del sindicato en relación con los trabajadores inmigrantes no está *sólo* relacionada con el pluralismo cultural ya instalado en nuestro paisaje laboral. Son dos las principales caras de la crisis de identidad sindical con relación al fenómeno migratorio. Si en el plano externo se traduce en una latente *crisis de solidaridad*, en el plano interno resulta posible hablar de una *crisis de representatividad,* que no es sustancialmente distinta a la que marca la relación entre los sindicatos y determinados colectivos de trabajadores autóctonos.

En el plano externo, los procesos de transnacionalización económica y de deslocalización inversora y productiva asociados a la apertura de las economías nacionales han abonado un discurso episódico de rechazo latente a la inmigración en las organizaciones de trabajadores. El lenguaje oficial de los sindicatos nacionales reafirma el internacionalismo sindical en sintonía con las declaraciones y convenios de la OIT y aboga por un orden internacional más justo que equilibre las desigualdades entre los países emisores y receptores que están en el origen de los movimientos migratorios de mano de obra hacia el norte. Sin embargo, la recomposición de las relaciones económicas internacionales ha puesto a prueba y ha erosionado la solidaridad internacional de las organizaciones sindicales y la unidad transnacional de clase. Las formas en que se manifiesta esta crisis de solidaridad son diversas: de la denuncia del *dumping* al rechazo a las inversiones de capitales del propio país en espacios de emisión migratoria; de la visión defensiva de los efectos de la deslocalización a la negativa a abrir los mercados a productos provenientes de países en desarrollo; del proteccionismo laboral a las tomas de postura ambivalentes respecto a los trabajadores inmigrantes en situación de irregularidad administrativa. Incluso puede llegar a darse un cierto cuestionamiento del derecho a la emigración, unido a reacciones puntuales adversas dentro del sindicato y a la construcción de una imagen de amenaza e *invasión* más o menos lenta (Miquel Novajra 2004).

En el plano interno o nacional, la crisis del empleo y el ascenso de la vulnerabilidad laboral ha generado una crisis de representatividad del sindicato de clase, enfrentado a la progresiva fragmentación de estatutos laborales. La creciente heterogeneidad de la base potencial del sindicato y el acceso normalizado al ámbito laboral de sujetos y colectivos de sujetos alejados del molde tradicional del sindicalismo fabril/industrial, masculino y nacional torna problemático el mantenimiento de la influencia del sindicato sobre amplias capas de la población trabajadora. En buena medida, la desidentificación con el sindicato trae causa de la posición frágil que estos colectivos de trabajadores ocupan en un mercado de trabajo progresivamente bipolar. La *dualización*, término que, al menos como metaconcepto, es apropiado para explicar la situación del mercado de trabajo resultante de la crisis, hace referencia a la existencia de un núcleo de trabajadores con condiciones de empleo estable y con fuerte poder de negociación, y una periferia inestable con altos niveles de precariedad y vulnerabilidad y con escaso o nulo poder de negociación. Precisamente, una de las causas de la crisis de representatividad es que, en la práctica, la acción sindical tiende a conceder menos importancia a los intereses de los trabajadores situados en esa periferia inestable (jóvenes, mujeres y, también, inmigrantes). Esto se debe, por una parte, a que los delegados y los miembros de los comités de empresa suelen ser trabajadores estables y, por otra, a que la implantación sindical es menor, o más problemática, en los sectores donde mayoritariamente se ocupa la periferia inestable.

Al plantear cómo incide la crisis de identidad del sindicato en la participación social de los inmigrantes, es decir, en su integración cívica y política a través de las organizaciones de trabajadores de la sociedad receptora, la cuestión que surge inmediatamente (y que hemos dejado pendiente) es si la desidentificación de los inmigrantes con los sindicatos proviene únicamente de la fragilidad de su condición laboral o si se trata de una cuestión cultural o *de identidad*. Las dificultades del sindicato para hacerse intérprete de las reivindicaciones políticas de los trabajadores inmigrantes —especialmente, de aquellas demandas de la clase obrera que, a lo largo del ciclo keynesiano eran canalizadas en el ámbito del Estado a través de la macroconcertación tripartita con el Gobierno y las demás organizaciones de intereses— no son muy distintas a las dificultades que actualmente tiene el sindicato para representar políticamente a muchos sectores de la población laboral autóctona. La crisis de la relación salarial y la llegada de inmigrantes laborales ha favorecido la aparición de fenómenos y comportamientos *étnicos* que encajan difícilmente con el concepto de clase que está en la base del sindicalismo (Cachón 1998). La emergencia en el ámbito del empleo de nuevos ejes de identificación que desbordan el clásico binomio capital/trabajo y la incrustación de nuevas identidades culturales en la esfera de acción del sindicato *clásico* es, sin duda, una variable explicativa de las dificultades de los sindicatos para atraer a los trabajadores extranjeros a su campo tradicional de significaciones simbólicas. No obstante, el proceso de debilitamiento y pérdida de peso social y político del sindicato se enmarca en la dinámica de cambio estructural caracterizada por la crisis del Estado social y de sus regulaciones protectoras, la erosión de la fuerza incluyente de la ciudadanía social, la nueva inestabilidad en el proceso de integración social normalizada a través del empleo y las tendencias abiertamente individualizadoras en las relaciones laborales.

En este sentido, el desplazamiento del foco de interés en los actuales debates sobre la ciudadanía —que se expresa en la tendencia a reenviar todos los problemas de los inmigrantes o de las minorías al terreno de la identidad, el reconocimiento o el multiculturalismo, oscureciendo aquellas cuestiones vinculadas a la desigualdad social o la exclusión, más propias de la ciudadanía social (Añón 1998; Procacci 1999)— puede abonar la idea de que los sindicatos tienen poco que decir sobre la integración social y política de los inmigrantes. Éste es un enfoque cuestionable, no sólo porque la mayoría de los inmigrantes son también trabajadores, sino porque es un riesgo para la democracia disociar el debate sobre el multiculturalismo y el debate sobre la desigualdad social y laboral. Como ha señalado Martiniello (2004), la afirmación de determinadas identidades étnicas y culturales está íntimamente relacionada con los procesos de exclusión y de recomposición de las desigualdades sociales y económicas. Las identidades estigmatizadas o percibidas como peligrosas para la cohesión social no lo son tanto por la diferencia de que son portadoras cuanto por su condición frágil en el plano social o en la esfera laboral. Por ello, las organizaciones de trabajadores nacionales tienen asignado un importantísimo papel con relación al fenómeno migratorio. La tarea insustituible de promoción y protección de los trabajadores inmigrantes es uno más de los desafíos a los que se enfrentan los sindicatos en un marco de crisis de identidad que reclama la adaptación de su lógica de acción a los cambios en curso, entre ellos, la progresiva diferenciación interna de su militancia potencial.

5.2.2 EL ROL INSTITUCIONAL DE LOS SINDICATOS MAYORITARIOS Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN Y DESDE EL SINDICATO

En las décadas de los setenta y ochenta del siglo XX, es decir, en el apogeo de la crisis y reestructuración de los estados del bienestar, los países europeos imprimieron un giro en sus políticas migratorias basado en el cierre y control externo de fronteras, lo que no ha impedido que los inmigrantes hayan seguido llegando a través de vías diversificadas e indirectas. La *segunda* oleada migratoria de finales del siglo XX, caracterizada por la voluntad de permanencia de los inmigrantes, ha incorporado ya a la periferia europea tradicionalmente emisora (los países latino-mediterráneos) como lugares de destino. Como se señaló en el capítulo tercero, España se ha visto envuelta en estos procesos de cambio de forma paradójica y contradictoria, ya que el desarrollo de unas estructuras de protección social homologables a las de los Estados centrales ha coincidido con la crisis y el cuestionamiento del modelo de sociedad

tomado como referencia para edificar el sistema de bienestar.

El contexto en el que España se inserta en el marco de las democracias de la Europa Occidental es también el de la construcción (y constitucionalización) de un modelo democrático de relaciones laborales basado en el pleno reconocimiento de la autonomía colectiva y de las organizaciones sindicales libres e independientes y en el abandono del intervencionismo autoritario de la etapa política precedente. La polarización del sindicalismo español de la transición democrática, así como los retos que en aquella coyuntura planteaban la crisis económica y las transformaciones en y del empleo, contribuyeron a la construcción de un modelo de sindicalismo típico de las sociedades en crisis (Monereo Pérez 1996). Si, en los Estados europeos centrales, los sindicatos hicieron frente a la crisis partiendo de un modelo ya construido, en nuestro medio se escenificó la construcción del modelo *en la crisis*.

La implantación y extensión de la figura del sindicato más representativo o mayoritario durante los primeros años de la democracia fue un proceso de cooptación selectiva[33] de los sujetos aptos para la institucionalización sindical requerida por el marco constitucional que satisfacía los fines perseguidos por el Estado y por las propias organizaciones sindicales. Si el Estado ambicionaba la individualización de un interlocutor sindical estable y responsable para la gestión común y continuada de la crisis económica, las organizaciones sindicales buscaban la superación de la atomización sindical y su reconocimiento y legitimación como organizaciones representativas de los trabajadores (Monereo Pérez 1996; Guillén 1996; Lapuente y Ortiz de Villacián 2000). El resultado ha sido un sistema con clara tendencia hacia la concentración en el que se consolidan dos grandes organizaciones, mayoritarias por razón de audiencia electoral y afiliación, cuya legitimidad social y política se sustenta en el respaldo de la clase trabajadora, pero también en su institucionalización o *semipublificación*. En contraste con las estrategias de concertación y con la fortaleza de las organizaciones de trabajadores características de la etapa fordista *clásica*, el desarrollo del modelo de relaciones laborales *en la crisis* se caracterizará por la preeminencia de una concertación corresponsable de corte neocorporativo y de signo, a menudo, concesivo en la que la posición a la defensiva del sindicato en un contexto de cambios y reformas estructurales se hace compatible con la atribución al mismo de un estatus semipúblico. Los grandes sindicatos quedan, de este modo, comprometidos o corresponsabilizados en las decisiones del gobierno de la economía, especialmente las que afectan a la política laboral, sin sustituir o suplantar el ámbito parlamentario, adquiriendo incluso poder gerencial en su realización.

Las organizaciones sindicales mayoritarias (CC. OO. y UGT) eran las que estaban mejor preparadas para identificar el reto que suponía, a mediados de los años ochenta, la incipiente llegada de inmigrantes económicos en un contexto de crisis del empleo, y para asumir como una tarea sindical prioritaria el dar respuesta a la situación de los trabajadores inmigrantes. La temprana articulación de estructuras sindicales específicas,[34] así como la acción diversificada y constante que las organizaciones de trabajadores han desplegado a lo largo de las últimas décadas testimonian el compromiso de los sindicatos mayoritarios por la integración laboral de los inmigrantes, en condiciones de igualdad de derechos. Ahora bien, el rol institucional progresivamente asumido por los sindicatos mayoritarios en relación con la política de inmigración, está expresado, entre otros aspectos:

1. En la financiación semipública de las estructuras sindicales específicas dedicadas a la atención del inmigrante.

[33] Hay, de hecho, cierto paralelismo entre este proceso de *cooptación selectiva* de los sindicatos más representativos en la transición a la democracia y el proceso de selección institucional de las asociaciones de inmigrantes consideradas más representativas o mayoritarias en el período en el que España se ha consolidado como país receptor de inmigración, proceso al que se ha hecho referencia en el capítulo 3.

[34] En 1986 se crean los Centros de Información para Trabajadores Inmigrantes (CITE) de CC. OO. en Cataluña, que se extienden a partir de finales de los ochenta al resto de comunidades autónomas. En el IV Congreso Confederal de CC. OO. (1987), la Secretaría de Emigración pasa a denominarse Secretaría de Emigración e Inmigración, que adopta, en el Congreso de 1991, la denominación Secretaría Confederal de Migraciones. Por su parte, los Centros-Guía de la UGT se ponen en marcha en 1991. En 1990, UGT crea la Secretaría Confederal de Acción Social, a la que se atribuye la política sindical en materia de inmigración.

2. En la posición diferenciada de los sindicatos mayoritarios dentro de la red institucional de actores que intervienen en la definición de la política migratoria y en la tenencia de vocalía en el Foro para la integración social de los inmigrantes y en los distintos Foros autonómicos (Zapata-Barrero 2004b).
3. En su incorporación a los mecanismos de gestión de los flujos migratorios (contingente)[35] y a organismos específicos de reciente creación como la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración.
4. En la atribución al sindicato de márgenes de capacidad codecisora y aun normativa, articulados a través de acuerdos con las organizaciones empresariales y el Gobierno,[36] que ha condicionado, de un lado, la percepción de las funciones del sindicato por parte de los inmigrantes, y, de otro, los modos de actuación de las organizaciones sindicales mayoritarias como plataforma de participación pública a través de la cual los trabajadores no nacionales han podido canalizar sus reivindicaciones. En ambas dimensiones, la relación política entre sindicatos e inmigrantes ha estado teñida de una casi inevitable ambivalencia.

Por lo que respecta a la percepción del sindicato por parte de los inmigrantes, el estatus institucional de las organizaciones de trabajadores mayoritarias induce, en la práctica, a que el inmigrante vea al sindicato no tanto, o no sólo, como una organización reivindicativa, sino como una entidad semipública de representación, cuando no como una institución del propio Estado. Esto se traduce en una actitud inicial de prevención o de desconfianza que tiende a evolucionar hacia una visión de las organizaciones sindicales mayoritarias como *gestorías laborales* de carácter semipúblico que proporcionan servicios a los trabajadores inmigrantes en el marco de la política laboral vigente (Colectivo IOÉ 2003). Los sindicatos representan, de algún modo, el rostro amable de un Estado regulador, controlador y represor que cuenta con estructuras a las que el inmigrante puede acudir en solicitud de apoyo. El incentivo a la afiliación es, en este imaginario de expectativas, instrumental. Por una parte, el trabajador inmigrante recala en el sindicato como una estrategia de normalización y no por su conciencia de clase. Por otra, y en esto no hay diferencias con la tendencia seguida por los trabajadores autóctonos, la afiliación tiende a ser concebida como una condición para acceder gratis —o a un precio más asequible— a determinados servicios de información, asesoría jurídica y orientación laboral cuando éstos son necesarios, lo que puede generar en el sindicato una percepción de los trabajadores inmigrantes como gentes que buscan gestiones, pero que no militan (Miquel Novajra 2004). En todo caso, no existe un patrón de comportamiento homogéneo de los inmigrantes, dándose un espectro de posiciones que abarca desde el activismo reivindicativo hasta la hostilidad hacia las organizaciones de trabajadores y la consiguiente actitud pasiva, indiferente y aun refractaria.

En relación con la dimensión *política* del sindicato, es decir, al papel de la organización como un movimiento reivindicativo de los asalariados nacionales y extranjeros cuyo eje de identificación es la condición salarial, es justo reconocer que, en el plano del discurso y en el de los hechos, los sindicatos han desarrollado una gran tarea de concienciación y de pedagogía pública con relación a la xenofobia y la discriminación de los extranjeros en el trabajo, han tratado de influir en la política y el diseño de las sucesivas leyes de extranjería, se han tomado en serio la necesidad de reformular el vínculo nacionalidad-ciudadanía que todavía hoy determina la titularidad del núcleo de los derechos

[35] La LO 4/2000 elevó a rango de ley la previsión del Reglamento de 1996 de dar audiencia a los sindicatos para la fijación del contingente. El cambio de orientación en la convocatoria del contingente operado por la reforma 8/2000 y su desarrollo reglamentario (RD 864/2001), luego refrendado por la reforma 14/2003 (artículo 39) y su desarrollo reglamentario (RD 2393/2004, artículo 79.1) no alteró esta previsión. La participación de los sindicatos en la propuesta de contingente a partir de la reforma puede vincularse a la *crisis de solidaridad* a la que se ha hecho referencia anteriormente. Como han señalado Aparicio y Roig (2006), la invariable estimación a la baja de las necesidades de puestos a cubrir a través del contingente por parte de las organizaciones sindicales ha podido estar mediatizada por su actitud temerosa ante una nueva competencia laboral.

[36] Un ejemplo de esta capacidad codecisora es el acuerdo de octubre de 2004, alcanzado entre el Gobierno, la patronal y los sindicatos sobre la fórmula para normalizar la situación de los extranjeros irregulares en expectativa de ingresar en el mercado laboral, acuerdo que, incorporado literalmente al nuevo reglamento (Disposición Transitoria Tercera), daría lugar al denominado *proceso de normalización* entre los meses de febrero y mayo de 2005.

políticos —tanto CC. OO. como UGT han defendido el reconocimiento del derecho al sufragio activo y pasivo de los inmigrantes en el ámbito municipal,[37] así como la participación y consulta mediante la creación de Consejos de Inmigrantes— y, finalmente, se han constituido como plataformas reivindicativas en defensa de los derechos de los inmigrantes actuando conjuntamente con las asociaciones que los representan. Baste recordar, por ejemplo, el abandono, en diciembre de 1999, de la mesa de negociaciones del Foro para la integración social de los inmigrantes junto a las ONG y las asociaciones de inmigrantes, en protesta por las enmiendas del senado que pretendían restringir el marco de derechos del proyecto de LO 4/2000, o la acción desarrollada en las movilizaciones conjuntas de comienzos de 2001, tras la aprobación de la reforma (LO 8/2000), en las que anunciaron la intención de seguir afiliando a todo aquél que lo solicitase con independencia de su situación administrativa.

Sin embargo, este rol —de agente impulsor de la integración cívica y de plataforma articuladora de la participación pública de los trabajadores inmigrantes en el trabajo y más allá del trabajo— tiene su límite en el repetidamente señalado carácter semiinstitucional o semipúblico de los sindicatos mayoritarios. No sólo porque en un contexto de crisis y degradación del empleo y de debilidad sindical, la organización del consenso con las organizaciones intermedias tiende a ser canalizada por el poder público en el sentido que interesa a los fines de la realización de las políticas gubernamentales en materia de inmigración, sino porque, en ciertos aspectos, se da una connivencia objetiva de los sindicatos mayoritarios con la línea política oficial. La distancia que esto provoca entre sindicatos y trabajadores inmigrantes se manifiesta en el desbordamiento que para las organizaciones autóctonas de trabajadores suponen determinadas reivindicaciones de los inmigrantes que se sitúan en el margen del consenso político. En estos casos, el recurso a otras vías de articulación de sus demandas laborales y políticas, como las asociaciones de inmigrantes mayoritarias o las plataformas alternativas ubicadas en los márgenes de la composición institucional de intereses, cuya eficacia política es más limitada, puede generar dinámicas de competencia entre los sindicatos mayoritarios y aquellas otras instancias representativas. Seguramente, la irregularidad es uno de los aspectos del fenómeno migratorio en el que las limitaciones del rol político del sindicato mayoritario se manifiestan de modo más apremiante, ya que, más allá de que la toma de postura sindical pueda estar basada en argumentos no totalmente coincidentes con la línea seguida por el Gobierno de turno,[38] el discurso de las organizaciones de trabajadores termina finalmente prestando apoyo a las políticas de contención de los flujos y de evitación del denominado *efecto llamada*.

5.2.3 TRABAJADORES INMIGRANTES, ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES Y PARTICIPACIÓN: ALGUNOS CONDICIONANTES

Junto al cambio estructural en España como contexto de recepción y a los específicos condicionantes de las funciones sociales y políticas de los sindicatos mayoritarios, el análisis de las interacciones entre los sindicatos autóctonos y los trabajadores inmigrantes ha de tomar en consideración dos dimensiones adicionales, vinculadas a los marcadores empíricos de la incorporación de los flujos migratorios laborales al entramado productivo del país de establecimiento. A pesar de que, como se ha subrayado oportunamente, el abordaje del fenómeno de la inmigración desde el prisma exclusivo de su relación con el mercado de trabajo tiene importantes limitaciones analíticas, teóricas y políticas (Cachón

[37] A finales de 2005 (16 de diciembre) Comisiones Obreras de Cataluña presentó el documento «El dret a vot de les persones immigrades» (http://www.conc.es/immigracio), en el que el sindicato renueva su compromiso por la consecución del derecho de sufragio de los inmigrantes.

[38] A partir de la reforma 8/2000, los sindicatos han apoyado una política más generosa con los inmigrantes (ampliación del reconocimiento de derechos, mayor flexibilidad en el sistema de concesión de permisos/autorizaciones y visados), denunciando la situación de explotación e indefensión laboral de los irregulares y el relajo de la inspección laboral. En el trasfondo de este discurso hay una gran preocupación de las organizaciones sindicales por la integración *correcta* a través de cauces regulares para evitar la creación de bolsas de marginación pero, también (o sobre todo) para limitar la presión a la baja de las condiciones laborales de los autóctonos que provoca la irregularidad. Véase por todos, de forma paradigmática, Confederación Sindical de Comisiones Obreras (2003).

2006), la relevancia de estas dos nuevas dimensiones no puede subestimarse a la hora de analizar las mediaciones sindicales orientadas a facilitar la integración cívica de los trabajadores inmigrantes.

5.2.3.1 La estructura del mercado de trabajo y la distribución sectorial de los trabajadores no comunitarios

Entre los años 1999 y 2006, período en el que España se ha consolidado definitivamente como país receptor de inmigración, se ha prolongado la fase de recuperación de la crisis de 1992-1994, caracterizada por una tendencia al crecimiento continuado del empleo en unas condiciones económicas difíciles de sostener indefinidamente (Recio 2005). La mejora del empleo, que ha favorecido la llegada de inmigrantes con posibilidad de inserción en el mercado, no ha supuesto, sin embargo, la alteración de determinados rasgos idiosincrásicos del mercado de trabajo español, que contrastan con los del resto de países de la UE.

Algunos de estos rasgos (especialmente, el desempleo y la temporalidad), bien pueden ser considerados problemas endémicos que afectan no sólo a los trabajadores inmigrantes, sino también a amplias capas de la población activa nacional. Los trabajadores inmigrantes ingresan, pues, en un escenario laboral que es conflictivo y problemático también para los nacionales y que presenta las siguientes características estructurales:

a) Bajos niveles de participación laboral y elevados niveles de desempleo, sobre todo, en la población femenina y entre los jóvenes de ambos sexos.
b) Altas tasas de temporalidad y elevados índices de rotación en el empleo, el paro y la inactividad, que también afectan a los jóvenes y a las mujeres.
c) Destacables niveles de economía sumergida, irregular o informal, concentrados relativamente más en algunas actividades y territorios.
d) Bajo crecimiento de la productividad del trabajo, como resultado de una estructura productiva dominada por pequeñas empresas y en la que siguen siendo relevantes actividades intensivas en mano de obra, cuya ventaja competitiva se había basado, tradicionalmente, en unos costes laborales menores que los de los principales países de la UE.
e) Fuertes diferencias territoriales en los indicadores del mercado de trabajo, combinadas con una baja movilidad de la población activa (CES 2004).

Algunos rasgos básicos de la posición de los inmigrantes en el mercado de trabajo español son los siguientes:

1. *Tasa de actividad*: los trabajadores inmigrantes presentan una tasa de actividad (proporción de activos sobre la edad de trabajar) muy superior, en términos globales, a la de los españoles. La diferencia se reproduce por sexos. Las tasas de actividad de los varones extranjeros y las mujeres extranjeras no comunitarios son aproximadamente 15 puntos superiores a las de las mujeres y varones españoles.[39] Esto se debe a su incorporación más temprana a la actividad laboral. Únicamente en las edades más avanzadas (55 años y superiores), la tasa de actividad de los españoles es más alta.
2. *Edad*: la población activa extranjera de hombres y de mujeres tiene una estructura de edades mucho más joven que el conjunto de la población activa española. Los trabajadores extranjeros se incorporan tempranamente al mercado de trabajo. La prolongación de la formación y el consiguiente retraso en la incorporación al mercado es un rasgo (por ahora) exclusivo de la inserción en el empleo de los autóctonos.
3. *Tasa de paro*: a pesar de que los trabajadores inmigrantes tienen una tasa de ocupación (ocupados sobre activos) más alta, su tasa de paro se sitúa por encima de la de los españoles. La mayor tasa de paro femenina en los españoles se reproduce en las trabajadoras extranjeras.
4. *Temporalidad*: el porcentaje de asalariados extranjeros con contrato temporal es bastante más alto que el de los trabajadores españoles, ya de por sí elevado. Esto se debe, en buena medida, a la distribución sectorial del trabajo de los inmigrantes y a que muchas de las actividades que desarrollan son estacionales. También se explica por la incorporación más reciente al mercado

[39] Véanse los datos relativos a la evolución de las tasas de actividad de la Encuesta de Población Activa del cuadro 3.4 (capítulo 3).

de trabajo y por la consolidación más tardía de situaciones de estabilidad laboral. Dos tipos de contrato, los eventuales por circunstancias de la producción y los de obra o servicio determinado, representan con diferencia el porcentaje más alto del total de contratos iniciales realizados.

5. *Distribución sectorial*: a pesar de que los datos de la distribución sectorial varían algo en función de las fuentes utilizadas (EPA, permisos/ autorizaciones de trabajo, altas en la Seguridad Social), todos los indicadores señalan que la agricultura, la construcción y el servicio doméstico son las ramas de actividad que concentran el grueso del empleo inmigrante, junto a algunas actividades encuadradas en el rubro genérico *servicios* (fundamentalmente, hostelería y comercio al por menor). En comparación con los trabajadores españoles (30% aproximadamente), el porcentaje conjunto de trabajadores inmigrantes ocupados en las ramas de actividad señaladas es muy alto (75% aproximadamente), lo que da una idea de la gran concentración sectorial que caracteriza al empleo de los extranjeros. No obstante, en los últimos años se ha producido una tímida aunque progresiva expansión del empleo de los trabajadores extranjeros hacia actividades industriales y de servicios (fuera de la hostelería).

Estos datos elementales nos dicen que la inmigración laboral en constante incremento ha venido a cubrir el *vacío de empleo* dejado por una población local que ha ascendido a los segmentos altos del mercado de trabajo gracias a la formación (lo que explicaría el alto desempleo asociado a la *sobreeducación*) y/o que no está dispuesta a aceptar las condiciones salariales y de trabajo presentes en determinados sectores o actividades. La segregación ocupacional que caracteriza la distribución de los trabajadores inmigrantes en el mercado de trabajo es el producto combinado de las políticas migratorias, de las estrategias empresariales de segmentación de la fuerza de trabajo y de la elección de las familias (votantes) autóctonas.

La visión instrumental de la inmigración favorece la articulación de mecanismos para generar espacios laborales que son cubiertos por una fuerza de trabajo inmigrada con menos derechos o dispuesta a aceptar peores condiciones de empleo. Sin embargo, del hecho de que la política de inmigración canalice la mano de obra inmigrante hacia determinados sectores y actividades poco deseados o con malas condiciones, no se sigue necesariamente que las condiciones de los trabajadores extranjeros *regulares* [40] que se ocupan en esos sectores sean, por definición, peores que las de los trabajadores autóctonos ocupados en los mismos ámbitos. En realidad, cuando se analiza la situación de los inmigrantes en el mercado de trabajo no se describen sus condiciones concretas, sino las condiciones generales de las ramas de actividad ocupadas por autóctonos ubicados en los estratos más bajos de la clase obrera (Cachón 2003b).

La situación de contratación de los trabajadores extranjeros en situación regular (con autorización de residencia y trabajo y, por tanto, con posibilidad de tener un contrato legal) es similar a la situación de los trabajadores nacionales (Carrasco y García Serrano 2004). Ahora bien, en un marco general de precariedad, la desproporcionada concentración de los inmigrantes en mercados de trabajo secundarios —que es, como se ha sugerido anteriormente, el resultado de una discriminación estructural— hace que, en términos globales, sus condiciones de trabajo y la calidad de sus empleos estén más próximos a los de la periferia inestable.

En este sentido, los marcadores de la posición de los trabajadores inmigrantes en el mercado de tra-

[40] El matiz es importante, ya que en el mercado de trabajo español ha existido y existe una bolsa de irregularidad fluctuante y difícil de cuantificar. Es relevante porque las condiciones de explotación que padecen los trabajadores ilegales han contribuido a la construcción de una imagen del trabajador extranjero (de *todos* los trabajadores extranjeros) como un trabajador que *empeora* las condiciones de trabajo de los autóctonos, imagen errónea en el caso de los trabajadores inmigrantes regulares. Y al revés, es relevante porque la tendencial igualación en derechos y condiciones de trabajo entre los trabajadores extranjeros regulares y los autóctonos ocupados en los mismos sectores no puede oscurecer la existencia de una amplia oferta de mano de obra ilegal y sin derechos que, como ya se ha señalado en este estudio, es en buena medida un producto institucional, es decir, una consecuencia de la *ratio* de las sucesivas reformas de la Ley de Extranjería. El *proceso de normalización* llevado a cabo entre febrero y mayo de 2005 supuso una suerte de puesta a cero en el contador de la irregularidad, pero quizás pueda esperarse, a medio plazo, la generación de una bolsa de irregularidad formada por la irregularidad residual del proceso de 2005 y las nuevas entradas irregulares.

bajo no son favorables para la participación del trabajador en el sindicato y en la sociedad a través del sindicato. La mayor juventud de la población laboral inmigrante y las más altas tasas de desempleo son factores de desidentificación con las organizaciones de trabajadores. El índice de precariedad contractual proporcionalmente mayor, es decir, la mayor inestabilidad laboral, es un factor que también dificulta la identificación con los trabajadores estables (y, por tanto, con las organizaciones que representan sus intereses), y que obstaculiza la participación en la elección de representantes del personal. Por otra parte, en los sectores donde se ocupan preferentemente los inmigrantes, la densidad de las relaciones laborales, medida a través de la participación en las elecciones sindicales, es inferior a la media. La propia configuración de la relación laboral en estos sectores, en los que predominan las pequeñas empresas y las empresas familiares, propicia la relación individualizada con el patrón y la percepción hostil de la mediación sindical que, llegado el caso, puede incluso suponer un riesgo para el trabajador. En el otro extremo, el carácter mucho más dinámico de los trabajadores inmigrantes —que se expresa en la mayor tasa de actividad y en su mayor movilidad— es un factor que puede favorecer la relación con los sindicatos locales. La tímida e incipiente tendencia a la desconcentración sectorial y la consolidación de situaciones de empleo estable son también factores positivos en esa dirección. En todo caso, la idea de que los inmigrantes y la periferia precaria local *deben* alcanzar la condición de trabajadores estables para que su relación con el sindicato dentro y fuera del centro de trabajo llegue a ser fluida, no es coherente con los retos que la situación actual del mercado de trabajo plantea al sindicalismo, entre ellos acomodar sus estructuras y sus estrategias de actuación a las necesidades y expectativas de amplios colectivos de trabajadores cada vez más diferenciados.

5.2.3.2 Las estrategias de inserción laboral de los trabajadores inmigrantes

La última dimensión relevante de la relación inmigrantes/sindicatos es la que atañe a las estrategias de inserción del inmigrante *qua* inmigrante en el mercado laboral. La expresión *estrategias de inserción* no hace referencia a las características que marcan el acceso y la permanencia en el mercado laboral del trabajador inmigrante (tasa de actividad, tipo de contrato, sector ocupacional, etc.), sino a los modos en que el trabajador inmigrante plantea y realiza el objetivo genérico de integración en la sociedad receptora *en* y *a través* del trabajo.

El proyecto de integración laboral puede llevarse a cabo a través diversas estrategias que vienen condicionadas no sólo por determinantes económicos e institucionales, sino también por un complejo de factores de origen diverso como la autopercepción del trabajador inmigrante, el modo de comprender el contexto social de llegada, la mayor o menor interiorización de los valores hegemónicos de la sociedad receptora, los ciclos vitales y familiares (especialmente en el caso de las trabajadoras inmigrantes), el origen rural o urbano del trabajador y la cultura política y sindical del país de origen. Las estrategias de inserción laboral involucran, por tanto, aspectos esenciales del proceso de integración del inmigrante en el país de recepción no ya sólo como trabajador, sino como sujeto inserto en la red de relaciones sociales de la sociedad de acogida. Es oportuno señalar que estos canales de acceso al mundo del trabajo no son siempre elegidos por el inmigrante como una estrategia deliberada, dado que muchas veces constituyen adaptaciones a las circunstancias concretas de los proyectos migratorios y al mayor o menor margen de autonomía de que dispone el inmigrante trabajador.

De acuerdo con una tipología propuesta por el Colectivo IOÉ (2003), las estrategias de inserción laboral pueden reducirse a cuatro posiciones básicas que presentan unos rasgos típicos o ideales, con frecuencia solapados en la práctica. A pesar de que las estrategias de inserción presentan fuertes marcadores de carácter nacional o etnocultural, resulta erróneo identificar cada una de ellas con un grupo o conjunto de grupos nacionales.

La primera estrategia, de carácter grupal (familiar o étnico), es el *repliegue protector*, que se concreta ya en la adopción de una posición de sumisión y dependencia en el caso de ser contratado por un empresario autóctono, ya en la asunción de la lógica del gueto si el empleador es también extranjero (frecuentemente de la misma nacionalidad que el trabajador). El primer caso es propio de las empresas autóctonas de tipo familiar. El inmigrante asu-

me una actitud de conformidad, docilidad y fidelidad como estrategia para ganarse un lugar en el mercado laboral. En el segundo, el inmigrante ingresa en una suerte de microsociedad laboral separada de la población autóctona, regida por la costumbre y la jerarquía y con un marcado sesgo identitario.

La segunda estrategia, la *inserción laboral como igualdad de derechos*, la más frecuente entre los inmigrantes, tiene como objetivo acogerse a las ventajas de la regulación laboral existente en España a través de la igualación con los trabajadores nativos. La meta final de la estrategia es la obtención de una autorización permanente o la naturalización y el acceso a un estatus legal más seguro a través del que utilizar normalizadamente los resortes legales y sindicales de la política laboral.

En tercer lugar, la *inserción laboral como competencia individual* o la estrategia del *valor añadido* implica la asunción de las coordenadas ideológicas del individualismo competitivo por parte del trabajador inmigrante con el fin de aprovechar las ventajas comparativas que puede ofrecer en el mercado frente a los demás candidatos y asegurarse el puesto de trabajo y la posterior promoción. Esta estrategia puede generar reacciones adversas en los autóctonos situados en los mismos parámetros ideológicos, debido a que las principales ventajas laborales que el inmigrante puede ofrecer son la movilidad geográfica y la disposición a aceptar salarios inferiores.

Finalmente, la *inserción laboral como militancia obrera* es aquella estrategia basada en la unidad de acción con los trabajadores autóctonos que adopta actitud crítica ante la organización económica y laboral existente en España y propone una militancia unitaria orientada a trabajar por una sociedad más igualitaria y participativa. Este modo de comprender la inserción laboral no siempre es constante y muchas veces se asume sólo en coyunturas puntuales.

Las cuatro estrategias descritas tienen un fuerte poder modulador de la relación que los trabajadores extranjeros establecen con los sindicatos nacionales, y condicionan, en gran medida, las posibilidades de integración cívica del inmigrante a través de las organizaciones de trabajadores.

1) En los casos de *repliegue protector* y de *competencia individual*, la relación entre los trabajadores inmigrantes y los sindicatos es distante y, frecuentemente, inexistente. No se trata sólo de una cuestión de desconfianza hacia el sindicato, sino también de la percepción del sindicato como un obstáculo o, incluso, un peligro para la realización del proyecto migratorio.

   a) En los supuestos de repliegue protector, los espacios laborales (pequeñas empresas familiares autóctonas y negocios étnicos) son casi cotos vedados a la presencia sindical. Por una parte, la relación de confianza de tipo casi-familiar del inmigrante con el pequeño empresario local —y la actitud de sumisión y de conformismo adoptada por el inmigrante, sea ésta instrumental o no— refuerza la percepción, frecuentemente asociada al miedo a las represalias y al escaso poder de negociación del empleado, de que la mediación sindical no es necesaria para los intereses del trabajador. Por otra parte, en los llamados negocios étnicos, las características definitorias de los mismos, así como las relaciones de lealtad establecidas entre el etnoempresariado y sus trabajadores, por lo general, del mismo origen nacional o cultural, inhiben la presencia sindical. A pesar de su heterogeneidad y variedad, un rasgo común a los negocios étnicos es su encaje en la denominada *economía informal*, integrada por actividades intensivas en fuerza de trabajo, con escasos requisitos tecnológicos, desarrollada en mercados no regulados y con una fuerte competencia interna (Solé y Parella 2005). Buena parte de los negocios étnicos se nutren de los trabajadores con menos oportunidades laborales en la economía formal, es decir, trabajadores en situación de irregularidad administrativa cuya única alternativa es la inserción laboral a través de canales informales alejados de la regulación y los mecanismos de intermediación sindical institucionalizados.
   b) Si en los dos supuestos de repliegue protector, la problemática relación entre el trabajador inmigrante y los sindicatos viene dada por una combinación de elementos subjetivos y objetivos, en la estrategia de competencia individual prima el elemento subjetivo, es decir, la adopción del trabajador inmigrante de

una actitud individualista, competitiva y autocentrada, típicamente *free rider*. La adopción de esta estrategia es, a menudo, un reflejo especular del individualismo de los trabajadores autóctonos mejor cualificados o mejor adaptados a las condiciones de la nueva flexibilidad laboral. Sólo que éstos hacen valer su posición prevaleciente a través de estrategias neoelitistas de defensa de los mercados internos a espaldas de los mercados secundarios, mientras que el inmigrante *free rider*, alejado del sindicato y de cualquier planteamiento de lucha por los intereses colectivos de los trabajadores, sustenta su estrategia en el valor añadido que su disposición a adaptarse a los requerimientos del mercado competitivo (rompiendo, incluso, las reglas) puede tener para el éxito de su proyecto laboral individual.

2) La relación de los trabajadores inmigrantes con los sindicatos —y su compromiso con la organización a través de la participación en sus estructuras internas— es más regular y fluida en los supuestos de inserción laboral como *igualdad de derechos* y como *militancia obrera*. En ambas estrategias hay una cierta connotación normativa, relativa a la concepción del trabajo y al modo de entender la solidaridad laboral y la defensa colectiva de los derechos y las condiciones de trabajo sin distinciones. Pero igualmente, también la articulación efectiva de estas estrategias viene modulada por el efecto acumulativo de fenómenos heterogéneos que han disminuido la capacidad del sindicato para actuar como un verdadero contrapoder (Boltanski y Chiapello 2002). Entre ellos, es claro, está la crisis del Estado social entendida como crisis civilizatoria y, especialmente, el estatuto declinante de valores e ideas asociados a la lucha obrera clásica.

Así, la adopción mayoritaria de la estrategia de igualdad de derechos por parte de los inmigrantes implica, en los hechos, la aceptación del papel regulador del Estado y de las instituciones y la valoración positiva del rol semipúblico del sindicato, concebido no tanto como una plataforma de lucha, sino como un subsistema diferenciado dentro de las instituciones al que se han delegado funciones de gobierno político del fenómeno migratorio. En la medida en que el objetivo de esta estrategia de inserción laboral es la normalización e igualación en derechos (al menos en derechos laborales) con los trabajadores autóctonos, la participación en y a través del sindicato autóctono de los inmigrantes tenderá a ser funcional a la consecución de ese fin.

6
Un análisis comparado de las experiencias de participación cívica y política de los inmigrantes

6.1 INTRODUCCIÓN: LA ASIMETRÍA EUROPEA

La movilización y participación de los inmigrantes no ha sido tenida en cuenta en la arena política europea debido a que la inmigración ha sido tradicionalmente percibida desde una perspectiva económica y laboral. En las últimas décadas, los inmigrantes han reclamado un papel político en los países europeos, una reivindicación ligada al asentamiento estable en las sociedades de acogida. La concreción institucional y normativa del rol de los inmigrantes en el ámbito de la política interna ha sido desigual, especialmente en lo que atañe a la participación electoral. En efecto, la situación del reconocimiento de derechos políticos a los no nacionales por parte de los Estados europeos se puede calificar como asimétrica. A excepción del caso de Bélgica, que en 2004 aprobó una ley que reconoce el derecho de voto (aunque no la elegibilidad) a los extranjeros residentes en los comicios locales, no se han producido avances significativos en la materia desde que, en 1985, los Países Bajos concedieran el sufragio activo y pasivo en el ámbito local a los extranjeros. Previamente lo habían hecho Suecia (1975), Dinamarca (1981), Finlandia (para ciudadanos procedentes de países escandinavos), Irlanda (1983) y Gran Bretaña (para residentes que fueran ciudadanos de países de la Commonwealth), así como otros dos países no comunitarios (Noruega y dos cantones de Suiza). Entre los nuevos miembros de la UE, la República Checa, Estonia, Hungría, Lituania, Eslovaquia y Eslovenia, conceden el derecho a voto en el ámbito municipal a los inmigrantes extracomunitarios. La cuestión del sufragio de los extranjeros no comunitarios es un debate abierto en los Estados que no lo han reconocido todavía (especialmente, en Francia y en Italia y, en menor medida, en Alemania). Son cinco las variables para considerar en relación con el reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros no comunitarios en Europa:

a) El ámbito territorial (local o regional) para el que se reconoce el derecho.
b) La extensión del derecho, es decir, si se trata sólo del derecho a elegir o también a ser elegido.
c) La regulación estatal del derecho o la atribución autónoma por la propia Administración territorial (generalmente, local) donde se va a ejercer.
d) El período de residencia legal en el país de acogida exigido para el reconocimiento del sufragio.
e) La posibilidad de que los extranjeros formen partidos políticos para concurrir a las elecciones.

La única iniciativa europea que intenta el reconocimiento de un mínimo sustrato se ha desarrollado en el seno del Consejo de Europa a través del Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local (Estrasburgo, 5 de febrero de 1992). Sin embargo, aunque el Convenio está en vigor desde el 1 de mayo de 1997, tras cuatro ratificaciones, su adopción ha sido escasa.[1]

[1] Si tomamos los datos a fecha de abril de 2007, el Convenio ha sido firmado por 12 países, aunque sólo han seguido ocho la ratificación (http://conventions.coe.int).

El Convenio se estructura en tres partes:

1. La primera reconoce diversos derechos de participación para los extranjeros, uniendo, a la ratificación del convenio, el reconocimiento de dichos derechos por los ordenamientos jurídicos nacionales.
2. La segunda establece la obligación de los Estados de proporcionar a los residentes extranjeros información sobre sus derechos y deberes respecto a la vida local, implantando algunas restricciones a los derechos que se consagran en la primera parte.
3. La última parte recoge las cuestiones formales y procedimentales relativas a su firma, ratificación y vigencia.

En lo relativo a los derechos de participación, la primera parte del convenio resulta de especial interés, en concreto el capítulo tercero (C), de los tres que la integran:

— El Capítulo A otorga a los extranjeros residentes los derechos de libertad de expresión, reunión y asociación, incluyendo en este último el de fundar sindicatos o afiliarse a ellos y el de crear asociaciones locales para la ayuda mutua, conservando la identidad cultural y defensa de intereses comunes.
— El Capítulo B, por su parte, obliga a los Estados a crear organizaciones consultivas o facilitar otras medidas institucionales para los colectivos locales que alcancen un número significativo de residentes, asegurando que éstos se relacionan con las organizaciones existentes y potenciando espacios de encuentro para la discusión de los problemas locales que afectan especialmente a dichos colectivos, promoviendo la integración en la vida de la comunidad. Los diferentes Estados se comprometen con la ratificación del convenio a que los representantes de los extranjeros residentes sean elegidos por sus colectividades o nombrados por las respectivas asociaciones.
— En el Capítulo C, el artículo 6 establece que cada parte se compromete (aunque con reservas) a conceder el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales a todo extranjero residente, que éste cumpla las mismas condiciones que se aplican a los nacionales y, además, haya residido legal y habitualmente en el Estado en cuestión durante los cinco años anteriores a las elecciones.

Esta última previsión fue recogida en el Tratado de Maastricht (1992), en su artículo 8 B para los nacionales de los Estados miembros. El precepto citado dispone que todo ciudadano de la Unión, que resida en un Estado miembro del que no sea nacional, tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Asimismo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobada en el 2000 en Niza, incluye los derechos de los ciudadanos de la Unión a elegir y ser elegidos en las elecciones al Parlamento Europeo, así como en los comicios municipales, en las mismas condiciones que los nacionales del Estado de residencia. También el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa se pronuncia en estos términos.

En las disposiciones, la Unión Europea no prevé, por tanto, la extensión de estos derechos para los ciudadanos de terceros países, aunque, como hemos tratado de mostrar, dicha previsión estaría más que justificada.

Si realizamos una clasificación, tomando los 27 países de la Unión Europea, podemos dividirlos en cuatro grupos (cuadro 6.1):[2]

1. Países que han seguido estrictamente las regulaciones de la Unión Europea: garantizan el derecho a voto en las elecciones locales y europeas únicamente a los ciudadanos europeos. Éste es el caso de Alemania,[3] Austria,[4] Francia, Bulga-

[2] Se ha utilizado y actualizado la clasificación de Bousetta (2005) y la información del Proyecto Sufragio Universal de Pierre-Yves Lambert (http://www.suffrage-universel.be).

[3] El Parlamento del Land de Schleswig-Holstein otorgó, en febrero de 1989, el derecho al voto en las elecciones locales, con ciertas condiciones, a los extranjeros residentes en el Land y originarios de los seis países europeos en los que los alemanes podían participar en las elecciones locales. El Tribunal Constitucional, el 31 de octubre de 1990, declaró esta norma inconstitucional por contravenir el artículo 28.2. Lo mismo ocurrió en el caso de Hamburgo que utilizaba sólo el criterio de residencia y no el de reciprocidad. A pesar de los resultados electorales en el programa del SPD-Los verdes, se incluye desde 1998 el derecho al voto en las elecciones locales de los residentes extranjeros.

[4] En Austria, como en Alemania, se permite a los Länder la

CUADRO 6.1: Derechos políticos de los nacionales de terceros países en los 27 países de la Unión Europea

	Ámbito local Sufragio activo/pasivo	Ámbito regional Sufragio activo/pasivo	Ámbito nacional Sufragio activo/pasivo
Alemania	No	No	No
Austria	No	No	No
Bélgica	5 años No	No	No
Bulgaria	No	No	No
Chipre	No	—	No
Dinamarca	3 años. Sin restricción para países nórdicos	3 años. Sin restricción para países nórdicos	No
Eslovaquia	Residentes permanentes (3 años para obtener RP)	Residentes permanentes (3 años para obtener RP)	No
Eslovenia	Residentes permanentes (8 años para obtener RP)	—	No
España	R (Noruega, 3 años) No	No	No
Estonia	Residentes permanentes (3 años para obtener RP) y 5 años de residencia en municipio No	No	No
Finlandia	3 años. Sin restricción para países nórdicos	—	No
Francia	No	No	No
Grecia	No	—	No
Hungría	Sí, sin residencia mínima No	Sí, sin residencia mínima	
Irlanda	Sí, sin residencia mínima	—	Parlamento: británicos No
Italia	No	No	No
Letonia	No	—	No
Lituania	Residentes permanentes (3 años para obtener RP)	—	No
Luxemburgo	Residencia de 5 años	—	No
Malta	R: Estados del Consejo de Europa; 6 meses residencia	—	No
Países Bajos	5 años	No	No
Polonia	No	No	No
Portugal	R: algunos países: 2 o 3 años R: algunos países: 4 o 5 años	R: Brasil, nacionales con estatus especial y 2 años residencia No	R: Brasil, nacionales con estatus especial y 2 años residencia No
Reino Unido	Ciudadanos de Irlanda y de la Commonwealth	Ciudadanos de Irlanda y de la Commonwealth	Ciudadanos de Irlanda y de la Commonwealth
República Checa	R	No	No
Rumania	No	No	No
Suecia	3 años. Sin restricción para países nórdicos	3 años. Sin restricción para países nórdicos	

Nota: —: No existen elecciones de este tipo; RP: residencia permanente; R: derechos electorales en condición de reciprocidad.
Fuente: Elaboración propia a partir de www.suffrage-universel.be; www.immigrantvoting.org, Waldrauch (2005) y Bauböck (2006).

ria, Grecia, Italia, Polonia, Chipre, Rumania[5] y Letonia.[6]

2. Países que garantizan el derecho al voto en las elecciones locales tanto a ciudadanos europeos, como a los que no lo son, sin necesidad de reciprocidad: Irlanda (1963), Suecia (1976), Dinamarca (1981), Países Bajos (1986), Estonia (1993), Finlandia (1996), Eslovaquia (2002), Eslovenia (2002), Lituania (2002), Luxemburgo (2003)[7] y Bélgica (2004).
3. El Reino Unido permite el derecho al voto local a los ciudadanos europeos y, además, garantiza el derecho al voto en todos los ámbitos a los ciudadanos de la Commonwealth.
4. Países que se aproximan a lo que recoge el artículo 17 del Tratado de Ámsterdam, ya que ofrecen derechos específicos para categorías específicas de ciudadanos a través del principio de reciprocidad: España, Portugal, República Checa y Malta.

   En el caso de España, se utiliza la reciprocidad exigiendo expresamente un tratado bilateral, como sucede en relación con los ciudadanos de Noruega.[8]

   Por otra parte, Portugal utiliza la reciprocidad sin necesidad de un tratado bilateral en relación con algunos países que no pertenecen a la Unión Europea. En concreto, para el caso de las elecciones municipales tienen el derecho al voto con reciprocidad y dos años de residencia los ciudadanos de países lusófonos como Brasil y Cabo Verde; y tres años los de Argentina, Chile, Israel, Noruega, Perú, Uruguay y Venezuela. Tienen derecho a ser elegibles, los nacionales de Brasil y Cabo Verde tras cuatro años de residencia y los de Perú y Uruguay, tras cinco años. En el caso de los brasileños que tengan un estatuto especial, el derecho al voto se extiende a las elecciones a la Asamblea de la República y a las Asambleas legislativas regionales con dos años de residencia. Si no tienen concedido este estatuto especial sólo pueden votar en las elecciones locales.

   En el caso de la República Checa se permite el derecho al voto en las elecciones locales también para los ciudadanos extranjeros mayores de 18 años, si tienen residencia permanente y registro en el municipio, así como si existe un tratado internacional de reciprocidad relevante, aunque en estos momentos no existe tratado internacional alguno con países que no son de la Unión Europea.[9]

En este capítulo se va a hacer un tratamiento individualizado de algunos países en los que se ha realizado un reconocimiento normativo del sufragio como los Países Bajos, Bélgica, Suecia o como una expectativa, como en Italia que habiendo suscrito el Convenio no ha sido desarrollado desde el punto de vista normativo. El caso del Reino Unido resulta significativo debido a que por sus circunstancias al formar parte de la Commonwealth tiene un régimen específico. También tiene interés aludir previamente a la situación del debate en países como Francia o Alemania que puede servir para compararlos con la situación española, ya tratada en el capítulo 3.

posibilidad de ampliar el electorado ya sea bajando la edad para votar a los 16 años o permitiendo el voto a los residentes extranjeros. Tan sólo la ciudad-Land de Viena, gobernada por el partido socialdemócrata, ha decidido, con el apoyo de los Verdes, extender el derecho a los residentes extranjeros pero con la oposición de los partidos de derecha, que son mayoría en el ámbito federal y que interpusieron un recurso de inconstitucionalidad el 8 de septiembre de 2003.

[5] La Ley 67/2004 de Elecciones Locales limita el derecho al voto al requisito de la ciudadanía y la residencia. La Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho del Consejo de Europa (Comisión Venecia) en su comentario sobre la Ley (Opinion 300/2004, CDL-AD(2004)040, 4 de enero 2005, http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)040-e.pdf) recomendó, tal y como se establece en su Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, que el derecho al voto en las elecciones locales tiene que ser garantizado también a los no ciudadanos después de un cierto período de residencia y, en ese sentido, se deberían modificar los artículos 2, 3, y 4.

[6] El Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de Naciones Unidas recomendó, en un informe del año 2003, que se permitiera a las personas pertenecientes a las minorías rusas residentes participar en las elecciones locales así como que se ampliase el período de educación bilingüe.

[7] La ley electoral que entró en vigor en febrero de 2003 permite el derecho al voto y a ser elegible en las elecciones municipales de octubre de 2005, sin perder el derecho al voto en el municipio del país de origen a aquellos que, en el momento de la inscripción, hayan residido al menos durante cinco años.

[8] Los ciudadanos noruegos deben estar en posesión del permiso de residencia, haber residido ininterrumpidamente más de tres años, estar domiciliados en el municipio en el que les corresponde votar y figurar inscritos en su padrón municipal.

[9] *Ley de Municipalidad* de 12 de abril de 2000, § 16; Ley 491/2001 de elecciones de las autoridades locales, § 4.

Los Países Bajos, en su tradición de promoción de la democracia desde el ámbito local, constituyen un buen ejemplo de cómo la idea de favorecer la participación en los asuntos públicos para los inmigrantes se incluye en la agenda política y se lleva cabo con políticas impulsadas desde el ámbito municipal.[10] En este caso, además de conceder el derecho al voto en las elecciones locales para los extranjeros, se han articulado interesantes instrumentos de consulta, como las agencias locales para la inmigración.

Teniendo en cuenta que el proceso de reconocimiento de los derechos políticos debe ser gradual y que debe comenzar por el voto local, puede optarse por fórmulas intermedias como paso previo al reconocimiento al derecho al voto, pero no sustituirlo por éstas, como el caso de Bélgica.

Otros Estados miembros de la Unión, como Alemania, han articulado distintas vías de participación de la población inmigrante, desde equipos de trabajo y coordinación nombrados por los ayuntamientos y organizaciones sociales, hasta comités consultivos de extranjeros electos y comisiones municipales para temas de extranjeros, compuestos por población alemana y extranjera. El Estado alemán ha optado por *flexibilizar* la vía de naturalización antes que reconocer derechos de participación política a los extranjeros residentes. Aún así, para acceder a la nacionalidad alemana se exigen determinadas condiciones como la estancia legal en Alemania durante ocho años (que vienen a sustituir los quince que se exigía anteriormente), prestar juramento o promesa de fidelidad a la Constitución, tener un conocimiento suficiente del alemán, ser capaz de asegurar su subsistencia y no tener antecedentes penales. Las circunstancias varían para los niños nacidos en el extranjero de progenitor alemán y para aquellos que perdieron su nacionalidad alemana al adquirir otra extranjera.[11]

En Francia, aunque han existido movimientos para promover el voto de los inmigrantes, especialmente en el ámbito municipal, no se ha conseguido una modificación legislativa. Los argumentos que se han esgrimido para hacer frente a la posibilidad de reconocer el derecho al voto y la elegibilidad en las elecciones locales pueden sintetizarse en tres. Por una parte, la idea, mantenida durante mucho tiempo por los partidos políticos más reticentes al reconocimiento de este derecho, según la cual la opinión pública no está preparada y la reforma podría favorecer al Frente Nacional. En segundo lugar, el argumento en virtud del cual el acceso a la naturalización es más abierto en Francia que en otros países europeos, de forma que permite a los extranjeros adquirir una ciudadanía plena asumiendo su elección. Por último, el obstáculo constitucional, del artículo 3 de la Constitución de 1958, relativo a la designación de los senadores (Withol de Wenden 2003).

La iniciativa que en 2000 llevó a la Asamblea Nacional a votar una proposición de ley sobre el derecho al sufragio de los residentes en las elecciones municipales, no se concretó en el Senado, probablemente por la ausencia de una verdadera voluntad del Gobierno socialista. Tampoco las proposiciones de ley presentadas por tres diputados del partido Verde, en julio de 2002, y la propuesta por un diputado socialista en noviembre de ese mismo año no dieron resultado alguno.[12]

Los tres argumentos pueden rebatirse si existe una verdadera voluntad política de reconocimiento del derecho al voto local para los residentes. El primero, que pretende evidenciar la falta de predisposición de la opinión pública, no siempre responde a resultados reales contrastados. Así, por ejemplo, en Francia, los sondeos más recientes realizados por *La Lettre de la Citoyenneté* [13] muestran cómo una ligera mayoría se pronuncia a favor de estos

[10] Sobre el voto local en los Países Bajos y el entorno nórdico puede verse Aubarell (2001).

[11] El mencionado Código de Nacionalidad que entró en vigor el 1 de enero de 2000 ha conseguido frenar, mínimamente, las naturalizaciones, pasando de 186.000 en el 2000, a 140.700 en el 2003 *(Statistisches Bundesamt).* En cualquier caso, aunque las naturalizaciones pueden ser vistas como testimonio de una integración creciente, puede que en la práctica estas personas sean las menos integradas. Véase *La Lettre de la Citoyenneté* (2005b).

[12] La última propuesta, rechazada en el senado el 24 de enero de 2006, fue presentada por el grupo socialista y apoyada por miembros del grupo comunista. Básicamente implicaba añadir un apartado al artículo 72.1: « *Art. 72-1-A.* - Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales est accordé aux étrangers. Ces derniers ne peuvent exercer la fonction de maire ou d'adjoint et participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article ».

[13] Cfr. *La Lettre de la Citoyenneté* (2005a y 2005b).

derechos. En la segunda operación *votation citoyenne,*[14] que se realizó entre el 5 y el 11 de diciembre de 2005, unas 60.000 personas en más de 120 ciudades en Francia depositaron su papeleta respondiendo a la pregunta «¿Estáis a favor del reconocimiento del derecho al voto y la elegibilidad de los residentes extranjeros en las elecciones locales?». Un total de 55.634, es decir, el 91,2% respondieron afirmativamente, frente a 5058 personas (el 8,3%) que no se mostraron partidarios de dicha propuesta (con un margen de 298 votos, el 0,5% nulos o en blanco). Como se ha señalado desde distintas asociaciones francesas, esta movilización es importante porque evidencia el gran interés que los militantes, la población francesa y los residentes extranjeros, tienen en esta reivindicación. Así se confirma en todos los sondeos, que señalan que hoy la población es mayoritariamente favorable al derecho al voto de los residentes extranjeros. Después de los sucesos acaecidos en Francia en noviembre de 2005, la instauración del derecho de voto en las elecciones locales (ante las próximas elecciones municipales) demostraría que los políticos apuestan por el fin de la exclusión política y ciudadana de una parte de la población. En realidad, parece que es la clase política y no la opinión pública la que progresivamente debe convencerse de que una forma de hacer frente a la extrema derecha es reconocer el voto a los residentes.

El argumento en virtud del cual el acceso a la naturalización es más abierto en Francia no se corresponde con la realidad. Como señala Wihtol de Wenden (2003), en Francia no existe una complementariedad entre reconocimiento o rechazo del derecho al voto y el de la nacionalidad, no funcionan como compartimentos comunicados, complementarios o sustituibles. Además, legítimamente podríamos admitir que las primeras generaciones, que estuvieron directamente implicadas en la lucha por la independencia en sus países (teniendo en cuenta el pasado colonialista francés), no deseen solicitar la nacionalidad francesa. Por otra parte, cuando no se admiten dobles nacionalidades, la vía de la naturalización supone la exigencia de una lealtad exclusiva, propia de la versión hobbesiana de las relaciones internacionales, que no tiene en cuenta ni la realidad social y política del transnacionalismo inmigrante, ni los múltiples problemas legales que surgen del número cada vez mayor de dobles nacionalidades por nacimiento.[15]

En tercer lugar, el argumento constitucional relativo al proceso de elección de los senadores (designados en segundo nivel por los alcaldes, los consejeros municipales y generales, y los delegados de los consejos municipales) permitiría la intervención de los extranjeros si se les reconociera el voto local. A pesar de la modificación de la definición constitucional consecuencia de la aprobación del

[14] Este llamamiento *Votation citoyenne* lo firmaron las siguientes asociaciones, sindicatos y organizaciones: ACER (Amis des Combattants en Espagne Républicaine), ACORT (L'Assemblée Citoyenne des Originaires de Turquie), Accueil Goutte d'Or, ADELS, AGISIT Association, ASLC (Association d'Assistance Scolaire Linguistique et Culturelle), Association Deux Rives, Association des Tunisiens en France, ASTTu (Association de Solidarité avec les Travailleurs Turcs), ATMF (Association des Travailleurs Maghrébins de France), ATTAC (Asociación por la Tasación de las Transacciones y por la Ayuda a los Ciudadanos), Autremonde, CECEDEF (Collectif Européen Contre l'extrême Droite et le Fascisme), CEDETIM (Centre d'Études et d'Initiatives de Solidarité Internationale), Collectif féministe «Ruptures», Confédération syndicale des familles, Délégation intégration et droits citoyens, Demain le monde… Les migrations pour vivre ensemble, Echanges et Partenariat, Fac Verte – l'écologie universitaire, FCPE (Fédération des conseils de parents d'élèves), Fédération Léo Lagrange, FEDACH (Fédération des associations Chiliennes en France), FSU, FTCR (Fédération des Tunisiens Citoyens des deux Rives), GLMU (Grande Loge Mixte Universelle), IFAFE (Initiatives des Femmes Africaines de France et d'Europe), IPAM (Initiatives Pour un Autre Monde), LDH (Ligue des droits de l'Homme), Lettre de la citoyenneté, La Ligue de l'Enseignement, MJS (Mouvement des Jeunes Socialistes), Mouvement pour une Citoyenneté active, MRAP (Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les peuples), Observatoire des libertés publiques, Pastorale des migrants, Plate-forme Cojépienne d'Europe, RACORT (Rassemblement des Associations Citoyennes des Originaires de Turquie), Rouge Vif, SGEN–CFDT, UEC (Union des étudiants communistes), Territoires, UFCS (Union Féminine Civique et Sociale), UTIT –Pidf (Union des travailleurs immigrés Tunisiens – Paris et Ile de France), Union syndicale Solidaires, UNSA (Union nationale des syndicats autonomes), UNE; Partidos Políticos: Les Alternatifs, les Jeunes Radicaux de Gauche, LCR (Ligue communiste révolutionnaire), PC, PRG (Parti Radical de Gauche), PS (Parti Socialiste), Les Verts y numerosas organizaciones locales. Los resultados ciudad por ciudad pueden consultase en: www.ldh-france.org.

[15] Así lo mantiene Bauböck (2004a), añadiendo que puesto que normalmente los individuos no tienen vínculos auténticos con más de dos Estados, una tolerancia de la doble nacionalidad no implica admitir una proliferación ilimitada de nacionalidades múltiples.

Tratado de Maastricht para reconocer el derecho de voto y la elegibilidad local a los ciudadanos de los países miembros de la UE (como ha ocurrido también en el caso español), las interpretaciones en el mismo sentido para conceder ese voto a los residentes han sido, de momento, rechazadas en Francia.

Un caso significativo lo constituye Italia, que aun siendo uno de los pocos Estados en el ámbito europeo, no necesariamente comunitario (junto a Dinamarca, Noruega, los Países Bajos y Suecia) que ha suscrito el Convenio europeo sobre la participación de los extranjeros en la vida pública de ámbito local,[16] es el único que no ha adaptado su legislación al mismo (Solanes 2001a). Con continuas discusiones internas acerca de la necesidad de reformar o no la Constitución italiana para introducir el voto de los extranjeros residentes, en una línea muy semejante a la planteada en alguna ocasión en España, no han dejado de proliferar las iniciativas municipales para potenciar la participación de los inmigrantes aprovechando el margen constitucional de maniobra que tienen los entes locales.

Con la evidencia de que los países que han optado por conceder el voto local a los residentes extranjeros no han sufrido ninguna desestabilización en la política local, sino que han permitido que emergieran elites ciudadanas incluso, como señala Wihtol de Wenden (2003) en una cantidad más significativa que en el modelo meritocrático, no parece que las críticas al mismo sean sostenibles. Más bien al contrario, como se ha mantenido desde las instituciones de la Unión, el derecho al voto local no debería derivarse de la nacionalidad sino de la residencia permanente.[17]

Como ya se ha apuntado, la situación de los Estados europeos resulta asimétrica y existen pocos elementos comunes más allá de la iniciativa del Consejo de Europa y de los empujes aislados de algunos Estados.

La todavía reciente trayectoria de participación de los extranjeros no comunitarios en el subsistema electoral a través del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en los ámbitos regional y local no impide evaluar las experiencias puestas en práctica en determinados Estados europeos, especialmente las de los países que más pronto reconocieron aquel derecho a los extranjeros. A pesar de las diferencias existentes entre ellas, estas experiencias han desmentido las objeciones a la participación política basadas en argumentos relativos a las eventuales consecuencias del comportamiento electoral de los no comunitarios. Los temores a una desestabilización no proporcional entre partidos, a que los inmigrantes pudieran seguir consignas provenientes de sus países de origen, a un eventual voto consensuado hacia opciones étnicas o religiosas o, en fin, a la posibilidad de que los inmigrantes pudieran instrumentalizar sus problemáticas mediante su voto, no se han confirmado en la mayoría de los países donde se ha establecido algún tipo de sufragio. En ellos, los extranjeros no comunitarios han adoptado unas pautas de comportamiento electoral convencionales (entre otras razones, porque en la mayoría de los Estados el reconocimiento del derecho al sufragio no implica necesariamente el derecho de fundar partidos políticos y concurrir a las elecciones). En todo caso, las formaciones políticas étnicas formadas por inmigrantes naturalizados tienen, en general, poca audiencia electoral. La mayoría de los inmigrantes vota a los partidos nacionales mayoritarios, preferentemente a las formaciones socialdemócratas.

El balance que, en líneas generales, arroja el proceso de paulatino reconocimiento del derecho de sufragio a los inmigrantes residentes en la mayor parte de los países que han dado este paso no es del todo positivo, considerando los niveles de abstención de los extranjeros en comparación con los de la población nativa. En algunos casos, la participación electoral de los extranjeros disminuye de manera progresiva. En Suecia, por ejemplo, el índice de participación de los no nacionales era, a mediados de la década de los setenta, del 60% y, en las elecciones de 2002, había descendido al 34%. La tendencia es similar en otros países como

[16] El 15 de enero de 2001, el Parlamento Europeo adoptó una resolución sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea en la que se recomienda a Austria, Bélgica, Alemania, España, Francia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo y Portugal la firma y ratificación del Convenio.

[17] La mencionada COM (2003) evidencia (punto 3.3), que el Tratado podría constituir la base para conceder derechos políticos a los inmigrantes residentes de larga duración. Cfr. Directiva 2003/19/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

los Países Bajos o Dinamarca. Sin duda, el reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros no comunitarios en estos países contribuye, aun en el limitado ámbito de las regiones y los municipios, a dotar de mayor legitimidad democrática a las instituciones surgidas de las urnas. Sin embargo, la apatía o el desinterés electoral de las comunidades de inmigrantes (que responde a causas endógenas pero también al hecho de que los dispositivos de interlocución o participación se basan en criterios de representatividad que pueden no reflejar los intereses plurales *de* y *en* los distintos colectivos de inmigrantes) constituye un obstáculo para la integración cívica, que debe ser tomado en consideración no sólo por los países que ya reconocen el voto a los extranjeros, sino también por aquéllos en los que es previsible, a medio plazo, una reforma legal en tal sentido.

A continuación se expondrá la experiencia de los Países Bajos, Bélgica, Suecia, Italia y el Reino Unido[18] siguiendo un esquema expositivo que recoge los antecedentes históricos y el tipo de inmigración, los modelos de regulación de la inmigración y las políticas de integración vigentes, y las principales características del proceso de integración cívica de los inmigrantes en cada país.

6.2 POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN LOS PAÍSES BAJOS

Tras más de 40 años de recepción de población migrante, fundamentalmente proveniente de las ex colonias (Surinam, Indonesia y las Antillas), aproximadamente el 14% de la población de los Países Bajos es de origen extranjero, o tiene, al menos, un progenitor de origen extranjero.[19] El modelo holandés de gestión de la diferencia cultural y religiosa interna, es decir, el reconocimiento de la diversidad en el seno de la sociedad holandesa y el modo en que la sociedad holandesa organiza la vida social y política (la *pilarización*) ha supuesto ciertas peculiaridades en las políticas de integración de los residentes de origen extranjero. No obstante, la mayoría de analistas coinciden en señalar que los Países Bajos constituían en la Unión Europea, hasta 2004, un modelo aparte de integración de la población de origen extranjero caracterizado por *la tolerancia y el multiculturalismo.* El asesinato del cineasta Theo Van Gogh, el 2 de noviembre de 2004, supuso un punto de inflexión en la política holandesa y en la percepción que tienen los Países Bajos de sí mismos. Antes del asesinato, el modelo holandés se presentaba como el más comprensivo y abierto a la diversidad, al pluralismo y a la migración, incluso a pesar del asesinato del populista Pim Fortuny en 2002. Como señala Buruma (2006) lo que diferenciaba a Fortuny de la extrema derecha europea (Le Penn o Haider) era que su política o sus propuestas antiinmigrantes las hacía desde la posible amenaza al consenso liberal representada por los migrantes; como si *integrarse* en los Países Bajos tuviera que significar *ser tolerante* y liberal, aunque las mismas propuestas de Fortuny no lo fueran. El asesinato de Theo Van Gogh, sin embargo, tuvo otro significado y otro impacto. El cineasta fue asesinado por un joven holandés de origen marroquí que clavó en el pecho del muerto una declaración de guerra santa y una amenaza de muerte para Hirsi Ali (refugiada somalí que había escrito el guión del vídeo que *causó* el asesinato del director). La lectura inmediata fue que el modelo holandés de integración había fracasado y necesitaba de alguna reflexión.

El giro hacia unas políticas de endurecimiento de las condiciones de integración de los inmigrantes se hizo evidente y, de hecho, en parte, este endurecimiento está en el origen de la disolución del parlamento holandés en junio de 2006 y la convocatoria de elecciones anticipadas. En ese sentido, nos encontramos en un momento de cambio decisivo para los Países Bajos.

Si bien es cierto que la presencia de migrantes provenientes de Marruecos y Turquía empezó en la década de los sesenta, la mayoría de personas de

[18] Se han realizado informes sobre todos los países europeos en el proyecto *Politis: Building Europe with New Citizens? An Inquiry into the Civic Participation of Naturalised Citizens and Foreign Residents in 25 Countries* (http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe/index.html); o en Bauböck (2006).

[19] En 2003, el porcentaje de personas residentes nacidas en el extranjero era del 10,6% (Borkert; Bosswick, Heckmann y Lüken-Klassen 2007). Según los datos estadísticos de 2006, el 80,7% de la población holandesa es nativa, mientras el 19,27% es *de origen extranjero*, de los cuales sólo el 14,2% provienen de países extracomunitarios.

origen extranjero o migrantes en los Países Bajos hasta prácticamente la década de los noventa provenían de antiguas colonias y de *los territorios de ultramar*: Indonesia, Surinam (que se independizó en 1975 y mantuvo un régimen especial de 5 años), Aruba, Las Antillas Holandesas, etc. En los años sesenta y setenta se inició la migración de trabajadores mediterráneos y, hacia 1975, los trabajadores marroquíes y turcos iniciaron los procesos de reagrupación familiar (Borkert, Bosswick, Heckmann y Lüken-Klassen 2007).

Se considera población de origen extranjero a toda persona que tenga padre y/o madre nacidos en el extranjero. Para la primera generación, se considera que el país de origen es el de nacimiento; para la segunda generación, se considera el país de nacimiento de la madre, salvo si ésta es holandesa. Es decir, personas de nacionalidad holandesa pueden aparecer en las estadísticas como personas de origen extranjero. Los datos disponibles de 2003 indican que la población de origen extranjero constituía el 10,6% del total de la población y que la mayoría de los migrantes eran de origen europeo (35,8%). No obstante, si nos fijamos en los países de origen, la población más numerosa era la turca (14,3%) y la marroquí (14%), seguida de la alemana (8%) y la británica (6,3%)[20] y estos porcentajes son bastante semejantes en las dos últimas décadas (entre 1996 y 2006 los cambios no han sido significativos: tanto en 1996 como en 2006 la población de origen extranjero constituía alrededor del 14% de la población). Sin embargo, a pesar de esta continuidad, en 2006 el número de emigrantes fue, por tercer año consecutivo, mayor que el número de inmigrantes y los Países Bajos empiezan a pensarse como país de emigración a pesar de que el número de inmigrantes creció en 6000 personas en 2006 respecto del año anterior y la mayoría provenía de Polonia, Alemania y Estados Unidos.[21]

La mayoría de la población de origen extranjero se concentra en cuatro ciudades: La Haya, Róterdam, Ámsterdam y Utrecht: el 60% de las personas provenientes de Surinam, el 50% de la población de origen turco y marroquí habita en esas cuatro ciudades (Aubarell y Aragall 2003). Este dato es importante puesto que los responsables de las políticas de integración son los municipios y puesto que, desde 1985, las personas de origen extranjero tienen derecho a voto en las elecciones municipales/locales, de modo que la participación institucional e institucionalizada de los migrantes a escala local ha sido uno de los elementos principales de las políticas de integración.

A principios de la década de los setenta, la política de reclutamiento activo de trabajadores poco cualificados de los países mediterráneos hacia los países del norte de Europa se modificó y empezó a considerarse que el ideal era alcanzar una política de *inmigración cero*. En ese sentido, como ha reconocido la Comisión Europea, el asilo, la reagrupación y formación familiar se convirtieron en las únicas vías de entrada y residencia legal en países de las *comunidades económicas*.

Actualmente, las políticas migratorias son, como en el resto de Europa, muy restrictivas en relación con trabajadores poco cualificados y se han impuesto medidas transicionales para trabajadores procedentes de los países de Europa del Este. El sistema de visados (común a Schengen aunque con algunas excepciones) se utiliza para restringir los flujos migratorios, pero puede tener efectos perversos. Por ejemplo, para los ciudadanos procedentes de Ucrania que, con anterioridad, *iban y venían* se ha señalado que este sistema de visados afecta de tres formas a la migración irregular: el precio para conseguir un visado y organizar la migración se ha incrementado considerablemente; como consecuencia de este incremento los migrantes en situación irregular deben permanecer más tiempo en el país de destino para pagar la deuda y, tercero, el sello de salida en el pasaporte impediría la entrada regular posterior de modo que permanecen en situación irregular en lugar de ir y venir.

El permiso de residencia y trabajo más común es el MVV *(Machtiging tot Voorlopig Verblijf).* Se trata de un visado (o permiso) de tres meses a un año como máximo (renovable) y es necesario para obtener un permiso de residencia o un permiso de trabajo. En la mayoría de los casos se exige hacer un Examen de Inmigración y Ciudadanía *(Basisexamen inburgering)* en la embajada holandesa del país de origen. Los

[20] Datos extraídos de Borkert, Bosswick, Heckmann y Lüken-Klassen (2007).

[21] *Statistics Netherlands, Voorburg/Heerlen* 2/21/07 en http://statline.cbs.nl

ciudadanos de determinados países extracomunitarios —por ejemplo, Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón o Nueva Zelanda— están exentos de visado y de examen.

Una vez obtenido el visado, los requisitos para obtener un permiso de residencia dependen del motivo de la estancia: trabajo, educación, familia, etc. El IND *(Immigratie- en Naturalisatiedienst)* decide y autoriza las estancias, pero el trámite se hace a través de las oficinas municipales *(Gemeentehuis)*. Las personas que quieren regularizar su situación deben presentar su visado y hacer una solicitud de permiso de residencia tras abonar una tasa. Para solicitar el permiso de residencia se necesita pasaporte válido, certificado de antecedentes penales, recursos económicos suficientes (por trabajo o familia), pasar la prueba de la tuberculosis y tener un seguro médico que cubra cualquier coste médico en los Países Bajos. La oficina municipal envía la solicitud al IND, éste la estudia y, si concede el permiso, lo envía al municipio, donde la persona interesada podrá recogerlo. El IND dispone de seis meses para resolver y si la resolución es negativa, es decir, si rechaza la solicitud, la persona interesada dispone de cuatro semanas desde la notificación para apelar la decisión.

Un inmigrante con el visado MVV conseguido en origen puede conseguir un permiso de trabajo a través de un empleador autorizado para contratar. El permiso de trabajo se otorga a empleadores y les autoriza a contratar a determinadas personas para determinadas actividades laborales para las que se ha probado que no existen ciudadanos en situación de desempleo que podrían cubrirlas. Tras tres años de residencia y trabajo regular en los Países Bajos, ya no es necesario obtener un permiso de trabajo. En los últimos años, el endurecimiento de las políticas migratorias ha incrementado los controles y las sanciones por la contratación de personas en situación irregular.

A partir de la década de los ochenta, se evidencia que la población de origen marroquí y turco va a permanecer y comienzan las políticas de integración hacia los descendientes de estos migrantes, que son ya ciudadanos holandeses.[22] En ese sentido, se inician políticas dirigidas a grupos y colectivos particulares, más en la línea de políticas dirigidas a minorías étnicas que se ha constatado que permanecen allí. Se trataba de políticas dirigidas a las comunidades o más orientadas al tratamiento *comunitario*, siguiendo la tradición holandesa de la pilarización.

La pilarización *(Verzuilling)* es un modelo de gestión de la diversidad desarrollado desde el siglo XIX y basado en el reconocimiento institucional de diferentes comunidades religiosas e ideológicas (Aubarell y Aragall 2003; Gil Araujo 2002; Torres 2004b). Básicamente, las comunidades reconocidas eran católicas, protestantes, liberales y socialistas. Los grupos religiosos y los no religiosos se constituyeron en comunidades independientes dentro de las cuales se organizaba la vida social y desde las que se impulsaba el desarrollo del estado de bienestar a partir de la distribución de servicios dependientes de las comunidades (educación, vivienda, servicios sociales, sanidad, medios de comunicación) pero con financiación estatal. La pilarización implicaba así que cada comunidad tenía el derecho a crear sus propias instituciones (escuelas, hospitales, universidades, servicios sociales) con igual soporte o financiación estatal y este mecanismo fue el que se extendió a las nuevas comunidades religiosas y a las minorías étnicas.

En ese sentido, se ha señalado que las primeras políticas holandesas de minorías étnicas pretendían, fundamentalmente, promover la autonomía de las comunidades y minorías étnicas y, por tanto, no a todos los grupos o a toda la población migrante. Estas minorías y comunidades étnicas, religiosas, culturales y políticas se consideraban parte integrante por igual de la sociedad holandesa y tenían un rol activo en la formulación de políticas públicas. Las minorías étnicas (al igual que había sucedido con los católicos y protestantes en el XIX) tenían derecho a crear sus propias escuelas y a tener órganos consultivos especiales en relación con el Gobierno holandés. Gil Araujo (2002) afirma que las medidas se encaminaron a equiparar la situación legal de las minorías con la población local, haciendo hincapié en los mecanismos de participación social para contrarrestar o combatir las des-

[22] En realidad, las primeras políticas de integración se ponen en marcha en la década de los setenta, destinadas a los hijos de soldados molucos que habían luchado en las guerras coloniales (Gil Araujo 2002).

igualdades sociales y económicas. Se trataba de garantizar el acceso igual a la educación, la vivienda, el trabajo, etc.

En los años noventa las políticas de minorías étnicas fueron reemplazadas por las políticas de integración. El acento se desplazó de las comunidades (minorías étnicas identificadas) a los individuos y en los planes de formación y acceso al empleo de las personas de origen extranjero. La finalidad de las políticas de integración es conseguir que las personas recién llegadas sean autónomas en el menor tiempo posible, fundamentalmente en el mercado laboral. Eso supuso la puesta en marcha de iniciativas locales para el reclutamiento, formación y *búsqueda* de empleo puesto que son los municipios los principales responsables de las políticas con independencia de que sea el Estado quien marca el contenido de los programas y la financiación para cada municipio. En 1998 se promulgó la *Wet Inburguering Nieukomers* (Ley para la integración de los recién llegados) que establecía un programa de integración obligatorio para los migrantes regulares y los refugiados que debía iniciarse dentro de las seis primeras semanas desde la llegada de la persona. Los inmigrantes que cumplen con los requisitos para beneficiarse de las prestaciones derivadas de la política de integración local, firman una especie de acuerdo/contrato de integración con el municipio, con derecho a prestación económica y, como señalan Aubarell y Aragall (2003), el contrato se ha convertido en un instrumento clave para la integración. No obstante, parte de una idea de alta responsabilización de los inmigrantes y sus descendientes en el proceso de integración: los inmigrantes tienen que aprender a encontrar su lugar en la sociedad. Los municipios facilitan cursos de lengua y cultura holandesa y sobre el mercado de trabajo, pero el proceso es un proceso individual. En el 2004, el Consejo de Ministros aprobó en el mes de abril una serie de medidas relacionadas con este programa de integración (por ejemplo, a los seis meses de estancia regular, los inmigrantes deben pasar por la oficina municipal de integración para evaluar su proceso de integración).

A pesar de esta política más individualizada que desplazó a las comunidades o minorías étnicas, a los inmigrantes no se les pide que abandonen su identidad cultural o religiosa siempre que se respeten los límites impuestos, *grosso modo,* por los derechos humanos.

Como hemos señalado, las políticas de integración y participación son responsabilidad de los entes locales en un contexto en que las cuatro ciudades más grandes de los Países Bajos (Ámsterdam, Róterdam, Utrecht y La Haya) acogen a más del 60% de los residentes de origen extranjero. Ámsterdam, de hecho, muestra porcentajes de residentes extranjeros (47%) muy superiores a Londres (27%), por ejemplo.

A partir de la Ley de régimen local de 1993, los municipios que cuenten con minorías étnicas entre sus habitantes tienen la obligación de crear las agencias y mecanismos de participación real de las minorías en los asuntos que las afecten, siguiendo el modelo de los órganos consultivos o integrando en los órganos existentes como consecuencia de la pilarización de los nuevos grupos. Pero los ayuntamientos disponen de gran autonomía así que hay grandes diferencias de gestión y organización. En 1998 se creó un Ministerio de política urbana e integración de las minorías étnicas que coordinaba las políticas locales en el ámbito estatal y, en 2001, se creó una política local coordinada que incluye a treinta ciudades.[23] En este sentido, habría que diferenciar dos tipos de actores institucionales de la integración: de un lado, las instituciones con funciones consultivas y de información junto con las agencias locales para la inmigración y, de otro, las instituciones de ámbito estatal (Aubarell y Aragall 2003). Las políticas locales se estructuran a través de la participación y actuación por barrios en los que participan las diferentes comunidades o grupos. Los ejes de las políticas de integración locales son cuatro:

1. *Integración social:* estructurada a su vez en torno a tres grandes bloques:

   a) Programas de formación y empleo.
   b) Relaciones interétnicas y sensibilización.
   c) Participación en la política local y la administración, vigilando que la administración en su conjunto sea sensible a la diversidad.

[23] Tras las elecciones de 2006, el Ministerio que coordinará estas políticas es el de Integración y Vivienda.

2. *Acogida:* mediante el contrato y el curso de lengua y cultura holandesas del que ya hemos hablado.
3. *Inserción laboral:* en 1994 se aprobó la Ley para la Igualdad de Oportunidades que persigue la discriminación directa e indirecta en el empleo, la educación, acceso a la salud o a otros bienes y servicios por razón de origen, etnia, nacionalidad, género, opción sexual, estado civil y horas de trabajo. Por otro lado, se introdujo una cuota para el empleo en la Administración Pública para personas de origen extranjero. Esto se hizo en el ámbito estatal. Pero de algún modo, las políticas de integración locales son instrumentos para la lucha contra la discriminación y para asegurar la igualdad de oportunidades en el empleo, la escuela, la vivienda, etc. La Ley Samen introdujo la obligación de contratación de personas de origen extranjero para las empresas de más de 35 trabajadores, que estarán obligadas a presentar informes anuales sobre el cumplimiento de esta medida.
4. *Retorno voluntario:* programas de ayuda para las personas que deseen regresar a sus países de origen.

Los entes locales disponen de gran autonomía y a pesar de la coordinación pueden existir diferencias. En Ámsterdam, las tareas de integración y participación están distribuidas entre diferentes agencias locales de planificación y ejecución de políticas de igualdad de oportunidades entre las que destaca el Departamento de Diversidad que se encarga de llevar a cabo planes de *multicultural mainstreaming,* es decir, de transversalidad multicultural de las políticas públicas sectoriales y de revisar las propuestas de otras agencias con el fin de introducir los intereses de las minorías.

El debate acerca de los límites inunda la política holandesa de los últimos años. Como se ha señalado, el asesinato del político populista Pim Fortuny, que propugnaba limitar la inmigración, inició un debate en torno al modelo holandés de integración y multiculturalismo que se incrementó con el asesinato, en 2004, del cineasta Theo Van Gogh. Las políticas restrictivas de inmigración e integración no se hicieron esperar y, en estos últimos años, el eje de la política holandesa ha adquirido una línea de endurecimiento claro y firmeza en la inmigración y las políticas de integración.

De hecho, la ministra de migración, Rita Verdonk provocó la crisis del parlamento en mayo de 2006 al retirar el pasaporte holandés a la parlamentaria Hirsi Ali (de su mismo partido) por haber mentido en su solicitud de asilo en 1992, quien tuvo que renunciar a su escaño. Hirsi Ali, de origen somalí y nacionalizada holandesa, fue la guionista del corto *Submission Part I* que le costó la vida a Van Gogh. El parlamento, 24 horas después del anuncio de la ministra, le pidió que reconsiderara la decisión pero Verdonk anunció que, inmediatamente después de serle retirado el pasaporte, admitiría una nueva solicitud de ciudadanía. Esta cerrazón causó la retirada de la confianza de uno de los partidos que componían la coalición del Gobierno y la necesidad de disolver el parlamento y convocar elecciones anticipadas para noviembre de 2006.

Los resultados de las elecciones situaron a los democristianos (41 escaños) como partido mayoritario, seguidos de los socialdemócratas (33) y los socialistas radicales (25). Un partido de extrema derecha (el *partido de la libertad)* consiguió 9 escaños y la Unión Cristiana, 6. La lectura que se hace de estos resultados electorales es que los Países Bajos ha optado por regresar a una política menos restrictiva, más abierta y más consciente de la necesidad de remover los obstáculos y desigualdades socioeconómicas y de otro tipo que afectan a la población de origen extranjero. Durante la campaña electoral parecía que el endurecimiento de las políticas de migración era un punto compartido por todos los partidos, pero, de hecho, los partidos de izquierdas proponían la regularización de entre 23.000 y 30.000 personas en situación irregular. La crisis definitiva del Gobierno anterior surgió de la negativa del ejecutivo, a petición de la ministra Verdonk, de conceder la amnistía. El 30 de noviembre, 75 votos a favor y 74 en contra decidieron que los demandantes de asilo que llegaron a los Países Bajos antes de abril de 2001 podían permanecer, y la ministra Verdonk fue *retirada* de su cargo.

Este hecho, es decir, la regularización de las personas de origen extranjero, facilitó la formación de una nueva coalición de centro-izquierda en febrero de 2007 que ha separado las carteras de inmigración e integración. La secretaria de Estado de Justicia, Nabahat Albayrak, originaria de Turquía, lle-

vará la política de inmigración separada del nuevo ministerio de integración.[24]

Las políticas de integración van a tender a romper las barreras del *club de exclusividad* de la ciudadanía holandesa. Como han señalado entre otros Buruma o Vargas Llosa, la sociedad holandesa se parece a un club exclusivo con sus normas y códigos tácitos, comprendidos únicamente por sus socios. Dice Buruma:

> La diferencia con el republicanismo francés o estadounidense es que todo esto es cultural, tácito y no está codificado en leyes. En teoría es fácil para cualquier ciudadano francés o estadounidense ser miembro de la república. A un ciudadano holandés de origen extranjero le resulta mucho más difícil que lo acepten como miembro del club.

Por eso, los hijos de los emigrantes, los holandeses de origen extranjero, se siguen sintiendo ajenos y extranjeros y esto es lo que hay que revisar. Las críticas al modelo de integración han ido dirigidas al hecho de que se hiciera poco hincapié en los procesos individuales y se reprodujera el modelo de las comunidades y los pilares en unas condiciones de desigualdad demasiado grandes como para que funcionara el sistema de *comunidades separadas*. El problema, señala Buruma, es que los holandeses, como muchos europeos, han creído que la integración era una cosa de la cultura y no de las leyes.

6.3 BÉLGICA: LA CIUDADANÍA SOSTENIDA POR DISTINTOS PILARES

Bélgica forma parte de los países de la Unión Europea que garantizan el derecho al voto en las elecciones locales tanto a los ciudadanos europeos como a los que no lo son. La historia de la ciudadanía nacional belga se forja a partir del momento en que se convierte en Estado nacional a partir de la Constitución de 1831. La ciudadanía belga tiene, desde entonces y por su origen, dos niveles, el regional y el federal. En el ámbito regional hay dos maneras de entender la ciudadanía: la flamenca y la valona. El concepto flamenco de ciudadanía se basa en la comunidad, la lengua, la etnia y el territorio. En cambio, el concepto francófono, siguiendo el modelo de ciudadanía francés, se fundamenta en la voluntad de la comunidad de vivir juntos: compartiendo una lengua, historia y tradiciones comunes. Por otra parte, las instituciones federales reconocen los derechos y obligaciones que van unidos a la idea de ciudadanía.

Aunque la Constitución se fraguó en un cierto consenso, la integración de los ciudadanos a través de los derechos políticos se realizó en el ámbito regional y local, y no tanto en la unidad alrededor de la nación. Esto es así porque la integración a través del consenso se realiza de forma vertical en cada una de las dos subculturas lingüísticas. La federación es el resultado de un largo proceso en el que las lenguas en conflicto llegan a territorializarse de forma gradual, lo que permite, en ese sentido, el desarrollo de un Estado federal.

Los derechos de los ciudadanos belgas se garantizan a partir de la Constitución de 1831. Sin embargo, el problema lingüístico entre los flamencos y el reconocimiento del francés como lengua oficial en Bélgica creó una división que no ha sido superada. Bélgica está organizada además en *pilares* (políticos, ideológico-religiosos, etc.), que las dos comunidades, flamenca y francófona, han utilizado de forma separada siguiendo cada línea lingüística.

Al principio, la construcción de las instituciones federales fue la respuesta a la cuestión lingüística. La expectativa era que las instituciones federales tuvieran un mayor control y contención del problema lingüístico. Así, la federación es el resultado de un proceso de transferencia de poderes desde el Estado central a los nuevos territorios; pero las reformas que se han sucedido provienen de los conflictos y las percepciones entre los dos grupos lingüísticos mayoritarios. Sin embargo, esta subdivisión no lleva a una clara división entre territorios ya que, por ejemplo, la propia Bruselas es una zona francófona rodeada por flamencos. Esto hace que la federación belga se duplique en sus comunidades y regiones con distintos poderes constitucionales que se superponen tan sólo parcialmente. De esta manera se puede decir que la federación fun-

[24] Albayrak no es la única persona de origen extranjero con cargo de responsabilidad en el Gobierno. El secretario de Estado de Asuntos Sociales es Ahmed Aboutaleb, de origen marroquí.

CUADRO 6.2: Población de Bélgica por sexo (2000-2006)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL	**10.239.085**	**10.263.414**	**10.309.725**	**10.355.844**	**10.396.421**	**10.445.852**	**10.511.382**
Hombres	5.006.014	5.018.019	5.042.288	5.066.885	5.087.176	5.111.325	5.143.821
Mujeres	5.233.071	5.245.395	5.267.437	5.288.959	5.309.245	5.334.527	5.367.561

Fuente: SPF Économie. Dirección General de Estadística e Información Económica, Servicio de Demografía del Instituto Nacional de la Estadística de Bélgica (http://statbel.fgov.be/figures/d21_fr.asp).

ciona de manera asimétrica, no tanto en el sentido que las entidades del mismo nivel no tengan las mismas competencias, sino porque los grupos lingüísticos organizan el grado de solapamiento entre la lógica regional y comunitaria de forma diferente (Lefebvre 2003).

Después de la Segunda Guerra Mundial, Bélgica atrae la inmigración de trabajadores de los países vecinos, de Italia y Polonia por el creciente proceso de industrialización, sobre todo, del acero, la construcción y el sector minero. Posteriormente, el sistema de recepción se fraguó en acuerdos con los países europeos del Mediterráneo y, después, con otros países: Marruecos (1964), Turquía (1964), Túnez (1969) y Argelia (1970). En menor medida, los inmigrantes han sido los trabajadores de las antiguas colonias belgas: Congo, Ruanda o Burundi. La inmigración de trabajadores incluía el traslado de sus familias que se asentaron alrededor de las grandes ciudades, principalmente, de Bruselas.

Tras las crisis del carbón y el petróleo en los años setenta, se restringió la inmigración imponiendo controles estrictos a partir de 1974. Sin embargo, Bélgica siguió recibiendo inmigración porque, entre otros instrumentos, se siguió permitiendo la reagrupación familiar.

A 1 de enero de 2006 había 900.473 extranjeros residiendo legalmente en Bélgica (8,56% de la población; en el año 2000 era el 8,76%). De ellos, 273.693 vivían en la zona de Bruselas, que es la que tiene una mayor concentración; esto es, el 30,39% de la población extranjera (cuadros 6.2 y 6.3).

A partir de los años noventa, Bélgica amplió el acceso a la ciudadanía, a pesar de las normas restrictivas basadas en el *jus sanguinis*. Desde su origen en el siglo XIX, las leyes sobre la nacionalidad eran extremadamente restrictivas basadas principalmente en el concepto de *jus sanguinis*, la paternidad y la unidad familiar nacional. Las normas belgas diferían tanto de las francesas como de las alemanas en que la nacionalidad materna no podría ser transferida. La mujer que se casaba con un extranjero perdía la nacionalidad belga y una madre que no estuviera casada no podría transmitir la nacionalidad belga a su hijo.

En 1984, el código de nacionalidad supuso una reformulación de la ciudadanía belga por influencia de las leyes, los tratados y convenciones internacionales. Se terminó con el principio de unidad familiar nacional, reconociendo la igualdad entre sexos, eliminando la discriminación entre hijos legítimos e ilegítimos, e integrando a la tercera generación de inmigrantes, incorporando tanto el principio de *jus sanguinis* como el de *jus soli* en la ciudadanía cuando se permitió que quien fuera ciudadano belga y la madre de un hijo cuyo padre no tuviera la ciudadanía, podría reclamarse la ciudadanía para el hijo. De esta manera, Bélgica se acercaba más al modelo francés.

La política de inmigración, relacionada con la regulación de entrada y residencia, siempre ha sido una competencia nacional, mientras que la política de integración es competencia de las regiones. Sin embargo, se señala que, dependiendo del ámbito (trabajo, educación, vivienda, lucha contra la pobreza, etc.) o de la región que se trate (Flandes, Valonia o Bruselas), las autoridades políticas de todos los niveles comparten, de forma directa o indirecta, las políticas relacionadas con la participación de los inmigrantes y las minorías étnicas en la sociedad. Sin embargo, en 1989 se creó el *Comisariado Real de Políticas de Inmigración* dependiente de la administración de la Presidencia del Gobierno. Con él se pretendía desarrollar y controlar las políticas de integración de los extranjeros y las minorías étnicas. Posteriormente, en 1993, este

CUADRO 6.3: Población extranjera por sexo y por región (2000-2006)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2005/2006
Bélgica	**897.110**	**861.685**	**846.734**	**850.077**	**860.287**	**870.862**	**900.473**	**+3,4%**
Hombres	465.903	445.908	438.115	439.652	442.639	445.710	459.070	+3,0%
Mujeres	431.207	415.777	408.619	410.425	417.648	425.152	441.403	+3,8%
Bruselas (capital)	**273.613**	**262.771**	**260.040**	**260.269**	**263.451**	**265.211**	**273.693**	**+3,2%**
Hombres	138.434	132.443	130.954	131.370	132.195	132.172	135.869	+2,8%
Mujeres	135.179	130.328	129.086	128.899	131.256	133.039	137.824	+3,6%
Flandes	**293.650**	**280.962**	**275.223**	**280.743**	**288.375**	**297.289**	**314.202**	**+5,7%**
Hombres	154.632	147.556	144.761	147.660	150.693	154.419	162.576	+5,3%
Mujeres	139.018	133.406	130.462	133.083	137.682	142.870	151.626	+6,1%
Valonia	**329.847**	**317.952**	**311.471**	**309.065**	**308.461**	**308.362**	**312.578**	**+1,4%**
Hombres	172.837	165.909	162.400	160.622	159.751	159.119	160.625	+0,9%
Mujeres	157.010	152.043	149.071	148.443	148.710	149.243	151.953	+1,8%

* Los datos expresan la situación a 1 de enero de cada año según el Registro Nacional.

Fuente: SPF Économie. Dirección General de Estadística e Información Económica, Servicio de Demografía del Instituto Nacional de la Estadística de Bélgica (http://statbel.fgov.be/figures/d21_fr.asp).

organismo fue reemplazado por el *Centro para la Igualdad de Oportunidades y la Lucha contra el Racismo* (Bousetta, Gsir y Jacobs 2005; Borkert, Bosswick, Heckmann y Lüken-Klassen 2007).

Las políticas de integración definidas por estos dos organismos han sido las guías utilizadas por las políticas flamencas y francófonas. En concreto, por una parte, la integración se percibe como la incorporación de los inmigrantes en la sociedad belga según tres principios:

1. Asimilación, cuando lo exija el *orden público.*
2. Promoción de los posibles *ajustes*, según los principios de orientación social que apoyan la cultura del Estado receptor y que están relacionadas con la *modernidad, emancipación* y el *verdadero pluralismo*, tal como es entendido por un Estado moderno occidental.
3. Respeto a la diversidad cultural como enriquecimiento mutuo en las demás áreas.

Por otra parte, la integración en Bélgica incluye la «promoción del compromiso estructural de la implicación de las minorías en las actividades y en los objetivos del Gobierno». Sin embargo, la particularidad de las regiones se ha plasmado también en las políticas de integración. La comunidad flamenca parece influida por las ideas multiculturalistas holandesas y angloamericanas. La comunidad francófona, en cambio, adopta el modelo francés de asimilación. Entre estos dos se sitúa la región de Bruselas que adopta una tercera vía de integración de los inmigrantes. Debido a la alta concentración de minorías étnicas en la ciudad, se produce una especie de *multiculturalismo pragmático*. Con esto se quiere decir que, en la práctica, al reclutar empleados en los servicios públicos locales, se utiliza el criterio de que los trabajadores tengan su origen en la inmigración. Sin embargo, no existe una política oficial de reconocimiento de la diversidad (Bousetta, Gsir y Jacobs 2005; Borkert, Bosswick, Heckmann y Lüken-Klassen 2007).

En 1997, el Tratado de la Unión Europea estableció el derecho al voto en las elecciones locales a los extranjeros residentes que fueran miembros de la UE y se imponían sanciones en el caso de que esto no fuera cumplido. Hasta después de las elecciones del año 2000, debido a la influencia de los grupos de extrema derecha y xenófobos del norte y en parte en la región de Bruselas, Bélgica ha preferido pagar las sanciones en vez de extender los derechos de voto a los extranjeros residentes. El voto es obligatorio para los belgas, pero esta obligación no puede ser impuesta a los residentes de la UE que deben inscribirse en el censo de electores. En el caso de que no se inscriban, no tienen el derecho al voto y, si se inscriben, tienen la obligación de votar.

Los liberales flamencos, los socialistas y ecologistas que estaban en la coalición gubernamental en el año 2003, temían que si las elecciones se celebraban en el año 2004, la extrema derecha prohibiría el voto de los que no eran ciudadanos belgas en las elecciones locales de 2006. Así, aunque ellos tienen el derecho a participar en los consejos de trabajo y en las elecciones sindicales, los no ciudadanos son excluidos de las elecciones locales y Bélgica debe continuar pagando las multas.

En la legislatura 1999-2003 se presentaron hasta cuatro propuestas para reconocer la participación política de los inmigrantes (PS, Ecolo-Agalev, PSC y SP, socialistas flamencos).[25] Diferían en los requisitos exigidos de duración de la residencia (tres años para el SP y cinco años para los demás) o en las instituciones permitidas (el PS incluía el ámbito provincial). La coalición PRL-FDF-MCC propuso el derecho al voto en las elecciones locales sin el derecho a ser elegible y condicionada por la firma de una declaración de respeto a algunas convenciones internacionales relacionadas con los derechos humanos (Jacobs 1999; Lambert 1999).

En febrero de 2004, el Parlamento belga aprobó una ley que modificaba la de 1932, que concede el derecho de voto a los extranjeros que no son miembros de la Unión Europea en las elecciones municipales.[26] Estos ciudadanos no serán, sin embargo, elegibles. La ley, aplicable partir de las elecciones municipales en el 2006, establece que para votar en Bélgica los ciudadanos extranjeros deberán ser residentes desde al menos cinco años, inscribirse en una lista de electores y, además, deberán firmar un documento por el que declaran adherirse a los principios de la democracia.

En relación con las principales características del proceso de integración cívica de los inmigrantes en Bélgica, es conveniente hacer una breve referencia a las actitudes hacia éstos. Bélgica ha adoptado un discurso nacional multiculturalista como elemento retórico hacia las demandas nacionalistas y se ha aceptado ampliamente que el Estado se ha formado por diferentes culturas y que esto requiere una estructura federal. En investigaciones realizadas sobre las actitudes hacia los inmigrantes se muestra que los ciudadanos con una fuerte identidad belga tienen una actitud positiva hacia los inmigrantes turcos y marroquíes, mientras que es negativa para los ciudadanos con una identidad flamenca. La existencia en Flandes de un partido separatista y de extrema derecha, el *Vlaams Blok*, ensalza el nacionalismo en esa región, con componentes xenófobos, y señala la amenaza del fenómeno multicultural. Esto podría explicar también por qué el impacto del nacionalismo es inferior en Valonia. En esta región existe una relación inversa entre identidad nacional y la actitud hacia los extranjeros.

Los que se identifican como belgas tienden a tener una predisposición más negativa hacia los extranjeros, y los que se identifican como valones más positiva. Esto, en parte, se debe al hecho de que la nación valona se define en términos multiculturales por los nacionalistas valones. Pero, al mismo tiempo, esta presentación oficial de Bélgica se frustra hasta cierto punto por el nacionalismo etnocultural belga, aunque marginal, de la extrema derecha (Maddens, Beerten y Billiet 1998, 2000; Maddens y Vanden Berghe 2003).

Bélgica ha contado, desde finales de los años sesenta, con consejos consultivos de inmigrantes, designados por las autoridades locales, por la población inmigrada o por representación de asociaciones de inmigrantes. El caso belga es un ejemplo bastante significativo, según Martiniello, de cómo los consejos consultivos locales *(Conseils Consultatifs Communaux pour les immigrés)* pueden utilizarse como escalones estratégicos por los inmigrantes en su carrera política y en la participación más directa en el proceso electoral local. Esto no es necesariamente así cuando nos encontramos con políticos de origen inmigrante que, por disfrutar de la nacionalidad belga, ya tienen expectativas de promoción (Martiniello 1992, 1998).

[25] Las primeras proposiciones de ley, que se referían únicamente a los europeos, datan de 1971, mientras que la de 1972 hacía referencia ya a todos los extranjeros. Como se ha señalado, la revisión constitucional de 1998, tras el Tratado de Maastricht permitió esta reforma legislativa. Véase *La Lettre de la Citoyenneté* (2004b).

[26] Cfr. DOC 51 0578/001, Chambre des représentants de Belgique, 12 décembre 2003, *projet de loi visant à octroyer le droit de vote aux élections communales à des étrangers* (projet transmis par le Sénat); DOC 51 0578/006, Chambre des représentants de Belgique, 19 février 2004, *projet de loi visant à octroyer le droit de vote aux élections communales à des étrangers* (texte adopté en séance plénière et soumis à la sanction royale).

En las elecciones municipales y provinciales del 2000 participaron, por primera vez, los residentes no belgas procedentes de los países de la Unión Europea. En investigaciones realizadas sobre la participación de los extranjeros, por ejemplo en Bruselas en estas elecciones de 2000 y también antes, se pone de manifiesto un debate y se plasma la preocupación en el caso de que se diera el derecho de voto a los ciudadanos europeos:

> Eso puede comportar un cambio en la balanza de poderes entre las dos grandes comunidades, la francófona y la flamenca. Existe el miedo, por parte del establishment flamenco, de que la concesión de derecho de voto pueda favorecer a la comunidad francófona y ello pueda perturbar la representación política de la comunidad flamenca en la ciudad de Bruselas.

Sin embargo, el grado de participación fue muy bajo. De un total del 18% del electorado de Bruselas y sus 19 municipios, tan sólo se registró el 9,6% de participación. También se han elegido pocos europeos:

> La participación en el voto se mantiene por lo tanto en índices modestos, lo que hace surgir la cuestión sobre la capacidad de la ciudadanía europea para crear realmente un sentimiento de integración (Bousseta 2005).

Paralelamente a las elecciones europeas, se celebraron el 8 de junio de 2004 las elecciones regionales para los Parlamentos de las entidades federales: el de Bruselas, el flamenco, el valón y el germanófono (Lambert 2006). En el Parlamento valón tan sólo hay una consejera comunal elegida de origen ruandés, aunque nacida en el Congo. En el Parlamento flamenco han sido elegidos dos. En el Parlamento germanófono nunca se ha elegido un candidato de origen no europeo.

Hay que resaltar que, en el caso de Bruselas, había 89 escaños. De ellos, 72 puestos electos francófonos, 18 fueron de origen no europeo. De ellos, 12 de los electos fueron de origen marroquí (10 PS, 1 MR-FDF, 1 CDH);[27] 2 de origen turco (PS), 1 tunecino (PS), 1 congoleño (CDH), 1 guineano (PS) y 1 de Israel (Ecolo). De los 17 electos flamencos, sólo uno tenía origen no europeo (Fouad Ahidar del Sp.A-Spirit). Esto muestra un gran incremento de la presencia de electos de origen no europeo en relación con anteriores procesos electorales, como se puede apreciar en el cuadro 6.4. Los resultados de los partidos musulmanes se quedaron sin representación. El PJM (Parti Jeunes Musulmans) obtuvo 4.214 votos (1,08%) y el PCP (Parti Citoyenneté Prosperité) obtuvo 3.281 votos (0,84%).

CUADRO 6.4: Elecciones regionales (Parlamento de la región de Bruselas)

Elecciones	Escaños		Electos no europeos	
	Francófonos	Flamencos	Francófonos	Flamencos
1989	64	11	0	0
1995	65	10	4	0
1999	64	11	9	1
2004	72	17	18	1

Fuente: Lambert (2006).

Las siguientes elecciones locales y provinciales se celebraron seis años después, el 8 de octubre de 2006, en las que participaban por primera vez los extranjeros extracomunitarios (Lambert 2006; MTAS 2006). Los resultados muestran un incremento de elegidos extranjeros en la región de Bruselas y en Valonia aunque, en este último caso, en menor medida.

En la región de Bruselas-capital el incremento fue de un 30%, habiendo pasado de 91 elegidos en el 2000 a 145 elegidos, mientras que, en el año 1994, fueron 14 solamente. De los 19 municipios de la ciudad de Bruselas, en 17 se ha elegido al menos uno procedente de la inmigración. Los cristiano-demócratas del CDH, triplicaron sus escaños con un 21% de los votos. El incremento, debido a la fuerza de Joëlle Milquet, sobre todo en la ciudad de Bruselas, se debe a que su campaña electoral se ha centrado en temas controvertidos como la libertad de culto, la defensa del mantenimiento del velo islámico o el nacionalismo turco. Al mismo

[27] PS (Parti Socialiste), MR (Mouvement Réformateur, formado por el Parti Réformateur Libéral, el Front Démocratique des Francophones, y el Mouvement des Citoyens pour le Changement), CDH (Centre Démocrate Humaniste, anterior Parti Social-Chrétien).

tiempo, algunos de los electos son marroquíes, turcos y congoleños lo que obligará al CDH a incluirlos en cargos y puestos de gestión.

En la región de Bruselas, a diferencia de las otras regiones, su ministro presidente Charles Piqué, estableció instrucciones en las que se prohibía a los asesores y los presidentes de los centros electorales toda manifestación exterior de cualquier forma de expresión política, filosófica o religiosa, con el fin de mantener al elector su derecho a elegir democráticamente. Estas instrucciones a los presidentes de las mesas electorales se habían inspirado en una recomendación de 2004 del ministro del interior, Patrick Dewael al presidente del Tribunal de 1.ª Instancia de Bruselas, en el que prohíbe a los miembros de centros electorales toda representación religiosa como el chador musulmán, la cruz cristiana, el solideo judío o el turbante hindú. Dos municipios de esta región excluyeron de las mesas electorales a asesoras marroquíes que habían llevado el velo islámico. Sin embargo, los presidentes de otros centros electorales toleraron esta vestimenta. Asesoras y otras ciudadanas que llevan el velo presentaron una denuncia ante el Movimiento contra el Racismo, el Antisemitismo y la Xenofobia (MRAX) que pide la anulación de las instrucciones del ministro presidente de la región de Bruselas.

6.4 SUECIA Y LA INCLUSIÓN POLÍTICA DE LOS EXTRANJEROS ENTRE DOS MODELOS DE INTEGRACIÓN

Suecia es el país pionero dentro de la Europa Occidental en la incorporación de los inmigrantes residentes a los procesos electorales subestatales. Es también un ejemplo paradigmático de la dinámica de emigración/inmigración seguida por otros Estados europeos que han sido históricamente espacios de emisión de flujos migratorios y que, especialmente tras la Segunda Guerra Mundial, se consolidaron como contextos de recepción de corrientes migratorias, si bien presenta algunas especificidades remarcables. Entre la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del XX, un cuarto de la población sueca emigró a Norteamérica y otros países del mundo. A partir de 1930, Suecia pasó a ser receptor neto de inmigrantes. Actualmente hay, aproximadamente, un millón de inmigrantes sobre una población total de 8,9 millones de habitantes, lo que representa el 11-12% del total. Hay, además, unas 800.000 personas nacidas en Suecia de al menos un progenitor nacido en otro país, de modo que, conjuntamente con sus hijos, los inmigrantes representan el 18-20% de la población.

Los principales marcadores de los flujos migratorios recibidos por Suecia en este prolongado período son tres. En primer lugar, la llegada de extranjeros está estrechamente vinculada a la tradicionalmente generosa política de asilo y refugio practicada por Suecia en cooperación con las instituciones de Naciones Unidas. Prueba de ello son los contingentes de poblaciones que han ido asentándose en territorio sueco, a lo largo del siglo XX, a raíz de la ocurrencia de conflictos bélicos y crisis políticas en sus lugares de origen. En segundo lugar, la afluencia de inmigrantes se encuadra en la dinámica de reclutamiento laboral iniciada tras la Segunda Guerra Mundial en el marco de la expansión de la industria sueca y el fuerte aumento de la demanda de trabajo, un proceso frenado a partir de comienzos de la década de los setenta, precisamente cuando se sentaron las bases de la política de inmigración/integración.[28] Por último, la inmigración hacia Suecia explica los vínculos históricos entre los países nórdicos, plasmados en el Convenio sobre mercado interno y libre circulación de personas, suscrito en 1954, que ha alentado el establecimiento en territorio sueco de amplios contingentes de trabajadores noruegos, daneses y, muy especialmente, finlandeses. A mediados de la década de los setenta, cerca de un millón de finlandeses residían en Suecia. Actualmente, de los aproximadamente 280.000 residentes originarios de los países nórdicos que viven en Suecia, 200.000 son originarios de Finlandia.

[28] El reclutamiento de mano de obra foránea fue llevado a cabo conjuntamente por los empleadores y la oficina gubernamental de empleo en distintos países, especialmente en Italia y Yugoslavia, si bien los acuerdos con otros Estados (y con países intermedios, como Alemania) se ampliaron durante las dos décadas siguientes. Durante el decenio de los años sesenta, Suecia recibió dos grandes oleadas de inmigrantes, la primera a mediados de la década, formada en su mayoría por obreros de Yugoslavia, Grecia y Turquía, y, la segunda, en el período compredido entre 1968 y 1970.

La política sueca de inmigración ha consistido en un prolongado esfuerzo por mantener el equilibrio entre el reconocimiento de los derechos básicos de los extranjeros y la restricción de la llegada de flujos migratorios (Geddes y Niessen 2006). Con excepciones puntuales, la regulación de la inmigración nunca ha sido una cuestión que haya capitalizado el debate político y tampoco ha sido una herramienta de lucha electoral ni de movilización de votantes. Tradicionalmente ha existido un amplio consenso entre las elites políticas y los gobiernos de turno —más allá de su filiación ideológica— en aquello relativo a la política de acceso de los extranjeros al territorio y a la idea de integración de los inmigrantes, de ahí que la formación y el posterior desarrollo de la política de inmigración sueca haya sido caracterizada como la *tradición apolítica* (Hammar 1999).

La inmigración y las políticas migratorias no fueron consideradas importantes hasta la década de los sesenta. Las agencias gubernamentales habían asumido que la mayoría de los inmigrantes permanecerían en Suecia un corto período. Con el establecimiento del permiso de trabajo en origen para los trabajadores no nórdicos (1967) y la puesta en marcha de los primeros programas de integración, la inmigración ingresó en la agenda política. En 1968 se aprobó la Ley que contenía el diseño básico de las políticas de inmigración estatales y, en 1969, se creó la Dirección Nacional de Inmigración *(Statens Invandraverk),* organismo que tiene a su cargo los asuntos relativos a extranjería y naturalización.[29] Desde entonces se han sucedido una serie de reformas, algunas puntuales, otras de mayor alcance, que han afectado a los dos polos de la política migratoria, el acceso y la integración.

Durante el período de posguerra, Suecia recibió inmigrantes laborales y refugiados, pero, desde 1970, la inmigración de trabajadores no nórdicos prácticamente ha cesado. Suecia ha practicado, desde entonces, una política muy restrictiva por lo que se refiere a la inmigración laboral. Sólo a un número muy limitado de ciudadanos de países de fuera del Espacio Económico Europeo[30] le son concedidos permisos permanentes de residencia por razones de trabajo, si bien es más habitual la concesión de permisos de residencia y trabajo temporales con el fin de realizar trabajos específicos. En las últimas dos décadas, el mercado de trabajo sueco ha experimentado una reestructuración y una racionalización que ha afectado a aquellos empleos a los que anteriormente tenían acceso los inmigrantes recién llegados. El decreciente ritmo de expansión del sector público ha influido también en las posibilidades de empleo de los inmigrantes (Garrido 1999). Por ello, los principales canales de acceso han sido, en las últimas décadas, el asilo y refugio, la reagrupación familiar o los matrimonios con ciudadanos suecos.[31] La situación de las personas solicitantes del estatuto de asilado o refugiado también ha cambiado sustancialmente en los últimos años, hasta el punto de que puede hablarse de una inflexión en la política sueca de asilo y refugio. La llegada al margen de los procedimientos establecidos de solicitantes que exceden la cuota de refugiados asignada —cuyos casos son reenviados al régimen de extranjería— unida a algunos cambios en la práctica de la concesión del estatuto de refugiado y equiparados ha alimentado una tendencia restrictiva[32] en un ámbito que ya empezó a ser percibido como un problema a partir de los años ochenta. No parece que las recientes reformas de los procedimientos de impugnación frente a decisiones negativas

[29] En 2000 cambió su denominación por la de Dirección Nacional de Migración.

[30] Desde 1994, un ciudadano de un país del Espacio Económico Europeo (EEE) puede entrar en Suecia y trabajar sin permiso por un período de tres meses. Después, tiene que solicitar permiso de residencia. Los ciudadanos de otros países tienen que obtener un permiso de trabajo antes de entrar en el país.

[31] La tramitación de la solicitud del permiso de residencia (tres años, renovable) debe realizarse desde fuera de Suecia, también en los casos de reagrupación familiar. En el caso de matrimonios con ciudadanos suecos, el permiso de residencia permanente no se hace efectivo hasta transcurridos dos años de residencia en Suecia. Las personas a quienes se concede permiso de residencia permanente —hoy día, sobre todo, refugiados y familiares de los ya residentes en Suecia— tienen derecho a buscar empleo, sin que sea necesario permiso de trabajo. En el caso de los solicitantes de asilo que no hayan obtenido el permiso de residencia y cuyo expediente precise, según la Dirección Nacional de Migración, un período de espera superior a cuatro meses, una Ley de 1992 les faculta a obtener un permiso de trabajo, si bien estos permisos han resultado en los hechos poco efectivos.

[32] Como dato ilustrativo, en 1993 (coincidiendo con las crisis de Irak, Somalia y los inicios del conflicto que daría origen a la guerra en la antigua Yugoslavia) hubo 37.581 solicitantes de asilo (y equiparados) y se concedieron 36.482 permisos. En 2004, las solicitudes fueron 23.161 y los permisos concedidos 3.399 (Benito 2005).

de las autoridades administrativas vayan a variar esta tendencia.

La adquisición de la ciudadanía sueca tras un período prolongado de residencia ha sido la opción del 50% de los nacidos en el extranjero.[33] A pesar de que la legislación sueca ha tratado de evitar la doble nacionalidad, el número de ciudadanos extranjeros solicitantes de la naturalización ha aumentado durante la década de los noventa. La nueva Ley de ciudadanía de 1 de julio 2001 hace posible el acceso a la doble ciudadanía. Se espera, por ello, que el número de solicitantes se incrementará a corto y medio plazo.

Las políticas de *integración* de los inmigrantes se iniciaron a mediados de los años sesenta, paralelamente al establecimiento de un marco regulativo comprensivo de la inmigración. La Ley de 1968 aprobada por el parlamento y los primeros programas iniciados con anterioridad a la misma han experimentado desde entonces variaciones y se han agregado nuevos programas, aunque también se han producido reformulaciones en el planteamiento institucional de las políticas de integración. Entre ellas, la aprobación, en 1975, de las nuevas directrices políticas en la materia bajo el eslogan «Igualdad, libertad de elección y cooperación» *(Jämlikhet, valfrihet och samverkan),* o la más reciente Ley de 1997 por la que el *Riksdag* —el parlamento unicameral— aprobó la nueva política de integración.

La idea de integración de los inmigrantes en Suecia ha estado marcada por el ya mencionado consenso en materia de política migratoria, pero también por el peso relativo que en las etapas de su concreción institucional han tenido los dos modelos de integración alternativos presentes en el debate moral y político subyacente a ese consenso: por una parte, el modelo de sociedad de cultura mezclada o mixta *(blandkultursamhälle),* de acuerdo con el cual el Estado sólo debe hacerse responsable de la comunidad cívica y no de las diferentes comunidades étnicas, las políticas deben ser universales y el individuo es el titular de los derechos, ideas, estas últimas, muy arraigadas en el imaginario normativo del estado del bienestar nórdico y, por otra, el modelo de sociedad multicultural *(flerkultursamhälle),* de acuerdo con el cual el Estado debe asumir una responsabilidad para preservar la cultura de origen de los inmigrantes, implementando políticas específicas dirigidas a la protección de los grupos, y no sólo de los individuos.

A juicio de Dahlström (2004), la política sueca de inmigración/integración se ha desarrollado de manera diferente en el ámbito retórico, es decir, en el plano del debate político y moral, y en el ámbito práctico, es decir, en el plano del diseño, la implementación y la evaluación de los programas. Los cambios en los distintos niveles institucionales pueden, por ello, ser interpretados como respuestas diferentes a cuestiones diferentes: cuestiones morales y políticas en el plano de la retórica y cuestiones de eficiencia en el plano práctico. La primacía de la perspectiva pragmática y del criterio de eficiencia explicaría la gran estabilidad que, con alguna excepción, ha caracterizado los programas de integración puestos en marcha a lo largo de las últimas décadas. Las variaciones en los principios inspiradores de la política de integración de los inmigrantes y refugiados no han comportado cambios sistemáticos en la estructura de los programas afianzados, si bien los reajustes para hacerlos más eficientes sin alterar las premisas —integracionistas, multiculturalistas, mixtas— sobre las que se había basado su puesta en marcha[34] se han realizado en sintonía con la orientación normativa de la integración vigente en cada momento. Precisamente, en la última década, la orientación general de las políticas de acomodación de los inmigrantes ha

[33] La adquisición de la nacionalidad sueca exige dos años de residencia para los ciudadanos de países nórdicos, cuatro para aquellas personas con estatus de refugiado o similar, y cinco para los inmigrantes nacidos en otros países

[34] El programa de apoyo a iglesias y otras organizaciones de inmigrantes (1966), el apoyo a la cultura nativa (1966) y la enseñanza de la lengua de origen, iniciado en 1971 y reforzado en 1977, presentan las características del *modelo multicultural* (base étnica, carácter selectivo y grupal), mientras que el programa de educación adulta dirigida a inmigrantes, iniciado en 1974, y el sufragio activo y pasivo de los inmigrantes (1975) presentan los rasgos puros del *modelo de sociedad de cultura mezclada* (base cívica, carácter universal e individual). El resto de programas, entre los que cabe citar la enseñanza del sueco, la información a inmigrantes, la inserción laboral, la traducción e interpretación, el apoyo a áreas urbanas problemáticas y la subvención de medios de comunicación en lenguas distintas al sueco —este último interrumpido en 1986— adoptan perfiles mixtos. Cfr. estas referencias en Dahlström (2004).

experimentado una evolución remarcable. Las políticas afines al modelo de sociedad multicultural de los primeros años setenta, así como el espíritu de 1975 (especialmente, el principio de *libertad de elección*) y de las reformas puestas en marcha desde entonces en relación con los derechos culturales de los inmigrantes con el apoyo de la Dirección Nacional de Cultura (creada en 1974), comenzaron a cosechar críticas en los años ochenta. En la década de los noventa, los discursos públicos en torno a la integración de los inmigrantes afianzaron la crítica hacia las políticas específicas basadas en la relevancia de las comunidades étnicas y de los grupos como sujetos de atribución de derechos, percibidas en el nuevo clima de debate como estigmatizadoras, contraproducentes y separadoras (López Sala 1998). La reconstitución de la comunidad cívica parecía exigir la reformulación de los objetivos políticos, la moderación en las expectativas de protección de la diferencia cultural —o la limitación de la *libertad cultural de elección* por las leyes fundamentales del país— y la diferenciación, hasta entonces no realizada, de la política de integración y la política de minorías.

La nueva política de integración aprobada por el Parlamento sueco en diciembre de 1997 fue, en buena medida, una traducción institucional y normativa de este ambiente social y político. La política de inmigración fue reemplazada por una *política de integración* dirigida a la totalidad de la población. Algunas competencias de la Dirección Nacional de Inmigración fueron transferidas a la Oficina Nacional de Integración *(Intergrationsverket),* organismo creado expresamente para gestionar los asuntos de la integración. La nueva Ley mantiene programática y atenuadamente los objetivos de 1975, pero su énfasis en los valores fundamentales de la sociedad sueca y la primacía otorgada a la incorporación de los grupos étnicos y las comunidades de inmigrantes al sistema de políticas universales y al principio de igualdad de oportunidades con independencia del origen étnico y cultural, la sitúan en un camino de retorno hacia los discursos integracionistas/asimilacionistas que animaron las primeras políticas de inmigración (Dahlström 2004). Estas oscilaciones evidencian que el tradicional consenso que ha caracterizado la política de inmigración/integración sueca ha empezado a erosionarse y que, al igual que ha ocurrido con otros países, especialmente desde el inicio de la década de dos mil, también Suecia se encuentra actualmente a la búsqueda de un modelo de acomodación de los inmigrantes.

Una dimensión del proceso de integración en el que estos dilemas también han estado presentes es el de la participación cívica y política de los inmigrantes. Distinguiremos, a efectos analíticos:

a) *Los mecanismos de participación cívica no electorales*. Los gobiernos suecos han realizado un esfuerzo por incorporar a los inmigrantes a la sociedad y a la comunidad cívica, facilitando la articulación de instancias de diálogo e interlocución con las instituciones, la organización de los extranjeros como parte de la sociedad civil, así como su inclusión en las organizaciones de interés nacionales. Desde 1972 se inició la práctica de invitar a grupos de inmigrantes y sus representantes a encuentros regulares con las autoridades estatales y, en 1976, se creó un Consejo Consultivo de ámbito estatal formado por representantes de las organizaciones de inmigrantes por nacionalidades. En el ámbito local, los municipios suecos, especialmente las ciudades grandes, pusieron tempranamente en marcha los Consejos de Inmigración,[35] cuyos rasgos son heterogéneos, dada la libertad de los municipios para su configuración. En algunos casos tienen estatus consultivo, mientras que, en otros, el consejo es una organización que da cobertura a representantes de asociaciones de inmigrantes para promover el diálogo con los ayuntamientos y otros actores de la población local sobre asuntos culturales y sociales. Los consejos municipales de inmigración conocieron, en los años setenta, una gran expansión con el apoyo de subvenciones estatales. A partir de mediados de los ochenta, especialmente cuando la Dirección Nacional de Inmigración asumió las competencias en materia de refugiados (1984), las agencias

[35] Algunas de las ciudades grandes que cuentan con consejo local de inmigración de carácter consultivo son Lund, Umea, Boras, Helsingborg y Uppsala. Los ayuntamientos de Gotemburgo y Estocolmo no han creado una plataforma para la participación de los inmigrantes, aunque existe un diálogo institucionalizado con la población inmigrante y sus representantes a través de encuentros periódicos sobre cuestiones municipales específicas.

estatales en materia de inmigración han dedicado menos esfuerzo financiero a los consejos.

En el marco de los consejos municipales y otras instancias consultivas, los inmigrantes se han constituido como actores cívicos a través de sus propias asociaciones. Todos los grupos inmigrantes se organizaron muy pronto en torno a asociaciones, beneficiándose de la ausencia de restricciones estatales para el ejercicio de la libertad de asociación y de la amplitud con que ésta es reconocida en la Constitución de 1975.[36] Muchas de las organizaciones de inmigrantes de ámbito nacional fueron, de hecho, creadas con el apoyo directo de la Dirección Nacional de Inmigración, aunque el alcance y las asimetrías del diálogo institucionalizado con las asociaciones han dependido del tamaño de la organización, del estatus social del grupo y de la composición de las organizaciones (refugiados o trabajadores inmigrantes). El ámbito en el que la acción de las organizaciones de inmigrantes tiene mayor incidencia es el municipal. Las asociaciones locales suelen estar integradas por redes nacionales de organizaciones de inmigrantes que se articulan en torno a dos ejes de identificación: por una parte, el origen nacional o cultural, y por otra, la afinidad ideológica y política, si bien hay que señalar que la agrupación en iglesias u organizaciones confesionales ha constituido también un cauce para la integración cívica de los inmigrantes.[37] Actualmente, unas 1.630 organizaciones locales de inmigrantes reciben financiación de la Oficina Nacional de Integración, lo que da una idea de la implantación del asociacionismo en los municipios suecos. A pesar de ello, sólo el 20% de la población de inmigrantes es parte activa de las organizaciones de inmigrantes. Las asociaciones desarrollan una actividad heterogénea y juegan un importante papel para sus miembros en cuestiones de asesoría, apoyo, asistencia y mediación con las autoridades. Su rol político en los consejos de inmigración municipales ha sido episódicamente discutido por la influencia excesiva que pueden alcanzar las asociaciones en el seno de un dispositivo de participación que algunos sectores siguen percibiendo como una desviación de los canales convencionales de la política municipal. Sin embargo, es generalmente aceptado que las asociaciones constituyen el vehículo más adecuado para canalizar la participación de las comunidades de inmigrantes en el plano municipal y que los consejos son un instrumento útil para compulsar la opinión de los inmigrantes, además de una alternativa al derecho de sufragio y un primer paso para el acceso a los derechos políticos en el caso de los inmigrantes que no cumplen todavía los requisitos para participar en el subsistema electoral.

La participación en (y con) la sociedad civil sueca de las asociaciones de inmigrantes ha sido menos relevante, circunstancia que no sólo es responsabilidad de las organizaciones de extranjeros. En el caso de las ONG suecas y de los movimientos sociales, la participación de los inmigrantes ha sido muy escasa hasta hace poco tiempo. A partir de la década de los noventa, la aparición de nuevas redes y movimientos sociales en la vida política y cultural sueca ligadas a la nueva sensibilidad crítica generada por la globalización, ha atraído a un número creciente de inmigrantes hacia las organizaciones suecas, colocando a las asociaciones de inmigrantes ante el siguiente dilema: o bien trabajar para la integración de sus miembros en las organizaciones suecas a costa de la pérdida de militancia e influencia, o bien trabajar por y desde sí mismas a costa de su aislamiento. Un nuevo contexto de

[36] La Ley sobre la Forma de Gobierno, en vigor desde el 1 de enero de 1975, sustituyó a la Ley de 1809. Además de la Ley sobre la Forma de Gobierno, la Constitución incluye la Ley de Sucesión de 1810, la Ley de Libertad de Prensa de 1949, y la Ley de Libertad de Expresión de 1991. En 1976 y en 1979, la Ley de 1975 fue enmendada para reforzar los derechos y libertades fundamentales y, en 1994, para hacer posible la incorporación de Suecia a la UE.

[37] La iglesia luterana sueca mantiene todavía algunos privilegios fiscales. Sin embargo, no existe ningún tipo de discriminación institucional hacia otras religiones. La libertad religiosa garantizada constitucionalmente confiere el derecho a crear organizaciones y trabajar por las distintas comunidades de creyentes. Las subvenciones estatales a las organizaciones confesionales no hacen distinciones entre la iglesia sueca y las iglesias dirigidas y formadas por inmigrantes. Existen comités de cooperación entre diferentes confesiones religiosas en el ámbito nacional y también en algunas regiones. La comunicación interreligiosa se ha visto últimamente enturbiada por algunos episodios de rechazo popular hacia la confesión religiosa de determinados grupos de inmigrantes (especialmente los musulmanes) en aspectos como el emplazamiento de lugares de culto. Este tipo de hechos traduce la relativa erosión del consenso en torno a la integración que caracteriza el reciente debate público sobre las políticas de inmigración.

interrelación entre los diferentes actores cívicos y de construcción de nuevas vías de participación y movilización social parece estar abriéndose camino, si bien los resultados de este proceso son todavía inciertos (Benito 2005).

Por otra parte, la participación de los trabajadores inmigrantes en los sindicatos suecos —y en la sociedad a través de los sindicatos— ha sido un importante factor de integración, especialmente a lo largo de las décadas de inmigración laboral, que coincidieron con la expansión del modelo universalista de estado del bienestar sueco, la hegemonía política de la socialdemocracia,[38] y la consolidación de la macroconcertación tripartita, en la que los sindicatos suecos adquirieron gran fuerza e influencia. La afiliación de los inmigrantes a los sindicatos se producía casi automáticamente, desde el ingreso en el mercado de trabajo, sin que existieran diferenciaciones entre los inmigrantes y los trabajadores autóctonos. En algunas ciudades, los propios sindicatos eran los responsables de gestionar la inmigración laboral. La incorporación al sindicato ha sido importante para los inmigrantes, no sólo por el hecho de que la afiliación ha sido tradicionalmente percibida como una garantía de seguridad en el empleo, sino también porque la estructura de la negociación colectiva incentivaba la afiliación para todos los trabajadores con independencia de su origen.[39] En las últimas dos décadas, este escenario ha variado. A raíz de los procesos de redefinición de las políticas económicas y de reestructuración del tejido productivo, los sindicatos suecos han perdido protagonismo e importancia como instancias de integración. Muchos inmigrantes, especialmente los que están ocupados en determinados segmentos laborales, no se sienten totalmente integrados en los sindicatos, e incluso algunos trabajadores inmigrantes activos en las organizaciones de trabajadores han creado sus propias redes para tratar específicamente los temas de inmigración independientemente de la organización. Se ha apuntado también la emergencia de ciertas diferenciaciones de trato en función de los orígenes culturales dentro de las organizaciones sindicales, si bien la discriminación no es una tendencia generalizada y se presenta de forma sutil. En el proceso de debilitamiento de los sindicatos como agentes de integración confluyen factores heterogéneos, entre los cuales también se cuenta la progresiva dificultad de incorporar las problemáticas de los inmigrantes a la acción sindical, especialmente desde que los flujos migratorios se nutren en menor medida de trabajadores.

b) *La participación de los inmigrantes en las elecciones*. Una de las medidas en materia de política de inmigración/integración que más atención ha concitado internacionalmente fue la reforma del sufragio adoptada en 1975 por el *Riksdag*. La regulación del derecho a votar y a ser elegido de los extranjeros en el ámbito municipal y regional (condados) no ha cambiado desde su aprobación, excepción hecha de la reforma introducida en 1997 para adaptar la legislación sueca al establecimiento de la ciudadanía europea y reconocer el derecho de sufragio local activo y pasivo a los nacionales de los demás países de la UE, de Islandia y de Noruega desde el momento en que se encuentren en Suecia. Para obtener el derecho a elegir y ser elegido, los extranjeros no comunitarios mayores de 18 años deben haber residido legalmente durante tres años en territorio sueco y deben estar inscritos en el registro electoral. La participación en los comicios locales y regionales no es la única posibilidad que tienen los inmigrantes y refugiados no nacionalizados para intervenir en la toma de decisiones colectivas, dado que el parlamento sueco tiene la facultad de ampliar el derecho

[38] La socialdemocracia gobernó de manera ininterrumpida desde 1932 hasta 1976. A partir de entonces, se han alternado en el Gobierno coaliciones de centro-derecha (1976-1982 y 1991-1994) y la socialdemocracia (1982-1991 y 1994-2006).

[39] Durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la política activa de empleo sueca se diseñó para canalizar el poder de negociación hacia el pleno empleo, construyendo entornos institucionales donde el trabajo y el capital disponían de un fuerte consenso organizativo interno y eran capaces de realizar intercambios políticos previsores de acuerdo con el Gobierno, haciendo que intereses restringidos se tradujeran en intereses nacionales (Esping-Andersen 1993). La autonomía organizativa consensuada y la baja densidad de la regulación pública del mercado de trabajo se hacían compatibles con una alta tasa de cobertura de los convenios y con una estructura de concertación muy centralizada. Esto explica, por una parte, la gran fuerza del sindicato (y su necesidad de atraer afiliados, incluyendo a los trabajadores inmigrantes), y, por otra, el interés de los trabajadores extranjeros por pertenecer a unas organizaciones que desempeñaban un papel nada desdeñable en la determinación de la política salarial.

de voto de los extranjeros en los referendos nacionales, cosa que hizo en las consultas sobre la energía atómica de 1980 y sobre la adopción de la moneda europea, pero no en el referéndum de 1994 sobre la incorporación de Suecia a la UE. Por otra parte, al hacer posible el acceso a la doble nacionalidad, la nueva Ley de ciudadanía sueca de 2001 puede ser vista como una ampliación indirecta del sufragio.

Desde que en 1976 se hiciera efectiva la incorporación de los extranjeros residentes a las elecciones en el ámbito subestatal, han tenido lugar diez procesos electorales, incluyendo el de 2006, que arrojan, en conjunto, un balance paradójico. En Suecia, la representatividad de las comunidades de inmigrantes dentro de las organizaciones políticas es relativamente aceptable. Por su parte, la representatividad *formal* de los inmigrantes (en relación con el porcentaje de población extranjera) en los cargos electos surgidos de las elecciones es desigual. Pero la principal característica de la inclusión de los inmigrantes en el subsistema electoral infraestatal es su progresivamente baja participación política.

Si bien la afiliación a los partidos políticos es mayor entre la población autóctona, existe un considerable grado de participación de los grupos de inmigrantes en las organizaciones políticas, favorecido por la ausencia de restricciones legales para la afiliación —en el caso de los inmigrantes regulares— y por la tendencia consolidada de los partidos a crear grupos o secciones específicas por países y lenguas de origen que funcionan como instancias consultivas internas en materia de política de inmigración. Asimismo, los inmigrantes tienen representación en los órganos de dirección y en las organizaciones juveniles y de mujeres de los partidos nacionales, si bien en desigual grado. Por lo que respecta a los cargos electos, hay una gran diversidad entre los ayuntamientos de las ciudades y pueblos suecos. En algunos municipios la representación de los inmigrantes es prácticamente proporcional al número de inmigrantes residentes, si bien uno de los ejes de variación es el del grupo nacional representado, factor vinculado al mayor activismo y la más numerosa participación política de unas comunidades de inmigrantes sobre otras. Un buen baremo para medir la representatividad política de los inmigrantes es la presencia en el parlamento nacional de diputados de origen extranjero que han adoptado la nacionalidad sueca (cuadro 6.5). [40]

CUADRO 6.5: Participación en las elecciones municipales de Suecia
(en porcentaje)

AÑO	Suecos	Extranjeros	Diferencia
1976	90,4	59,9	–30,5
1979	89,0	52,0	–37,0
1982	89,6	50,6	–39,0
1985	87,8	46,8	–41,0
1988	84,0	41,0	–43,0
1991	84,3	38,7	–45,6
1994	84,4	38,4	–46,0
1998	78,6	34,5	–44,1
2002	77,9	34,4	–43,5

Fuente: Oficina Central de Estadística (*Medborgarinflytande Valundersökningar:* http://www.scb.se), Benito (2005).

La integración política de los inmigrantes no es, sin embargo, plena. Como se ha señalado, su influencia en las elecciones es bastante limitada, y la participación de los extranjeros es baja. Algunos autores han señalado que, en términos generales, el reconocimiento del derecho del sufragio a los extranjeros residentes ha resultado descorazonador a largo plazo (López Sala 1998, 2005). La evaluación de las virtualidades y los límites de la inclusión de los inmigrantes en el circuito electoral sueco debe partir, pues, de la muy desigual participación de suecos y extranjeros en las elecciones. Hay algunos datos adicionales que son importantes para este análisis. Por ejemplo, que no hay apenas diferencias en los niveles de participación electoral de los ciudadanos suecos y los extranjeros naturalizados y que, en el caso de los inmigrantes residentes, cuanto más prolongado es el período de residencia, mayor es el índice de participación en las elecciones y tam-

[40] En las elecciones de 1979 sólo dos inmigrantes naturalizados obtuvieron acta de diputado, situación que se prolongó hasta finales de los ochenta. A partir de ese momento se ha producido un crecimiento progresivo, llegándose a la cifra de más de 25 diputados de origen inmigrante, que representan el mismo porcentaje que los inmigrantes naturalizados con derecho de sufragio en las elecciones al *Riksdag*.

bién en la sociedad. La participación varía, asimismo, entre los grupos nacionales y dentro de ellos. Los extranjeros políticamente más participativos son los nacionales de países miembros de la UE y los latinoamericanos, mientras que los nacionales de los países de la Europa del Este y de fuera de Europa participan menos. Por otra parte, dentro de todos los grupos nacionales, con alguna excepción puntual, las mujeres votan en las elecciones más que los hombres, una diferencia que, en algunos casos, es muy significativa. Las preferencias ideológicas de los votantes extranjeros oscilan entre las opciones de centro y de derecha —caso de los europeos del Este— y las de izquierda —caso de los latinoamericanos— de modo que los inmigrantes residentes políticamente más activos y más involucrados en los asuntos de interés público suelen decantarse por la socialdemocracia o por otras formaciones de la izquierda (Benito 2005).

A la hora de diagnosticar las causas de la baja participación de los extranjeros residentes en las elecciones no estatales, se han apuntado diferentes explicaciones, algunas de ellas centradas en la regulación y organización de los procesos electorales y del sufragio inmigrante. En Suecia, todas las elecciones (al parlamento nacional, regionales y locales) se celebran el mismo día. El debate político tiende a focalizar su atención en cuestiones nacionales o estatales, eclipsando los asuntos locales y generando indirectamente cierta confusión, incluso el desinterés y la apatía, en los inmigrantes. Otros sectores han señalado que el plazo de tres años de residencia que impone la legislación sueca para obtener el derecho de sufragio activo y pasivo en el ámbito infraestatal puede repercutir negativamente en la motivación del extranjero para asumir compromisos con la comunidad cívica y política de acogida. En todo caso, la cuestión de la baja participación electoral de los inmigrantes debe situarse también en un ámbito de análisis más general, el relativo al significado de la integración (social, cultural, espacial) y sus implicaciones políticas. La experiencia sueca muestra que informar sobre los mecanismos de voto a los inmigrantes, promover la enseñanza sobre la sociedad de acogida y sobre sus instituciones políticas, debatir sobre el modo de atraer a los extranjeros a los partidos e incrementar la representatividad en los cargos electos son medios adecuados y necesarios, pero quizás no suficientes para lograr la integración de los inmigrantes en un sistema jurídico-político que, en muchos aspectos, sigue siendo monocultural. La representatividad política puede solapar el hecho de que muchos inmigrantes elegidos para cargos públicos no participan en la vida social de los grupos a los que, en principio, representan. Por sí misma, la mayor representación no ha cambiado la situación de los inmigrantes ni ha incidido significativamente sobre las tendencias que, especialmente en los últimos años, han caracterizado a las políticas de integración. Es en la divergencia entre el patrón monocultural en materia de igualdad e integración asumido en los últimos años por las políticas de inmigración y la realidad multicultural de la sociedad sueca donde pueden encontrarse algunas de las claves explicativas de la baja participación electoral de los inmigrantes; un análisis que resulta tanto más oportuno desde la perspectiva de un marco político y social como el español, en el que apenas ha empezado a plantearse el debate sobre un posible escenario de futuro como el que está establecido hace ya tres décadas en Suecia.

6.5 ITALIA: EXPECTATIVAS (LIMITADAS) DE CIUDADANÍA EN EL MEDITERRÁNEO

Como se ha apuntado, Italia supone un caso significativo ya que, aún siendo uno de los pocos Estados en el ámbito europeo que ha suscrito el Convenio europeo sobre la participación de los extranjeros en la vida pública de ámbito local (1992), es el único que no ha adaptado su legislación al mismo (Solanes 2001a). Con continuas discusiones internas acerca de la necesidad de reformar o no la Constitución italiana para introducir el voto de los extranjeros residentes, en una línea muy semejante a la planteada en alguna ocasión en España, no han dejado de proliferar las iniciativas municipales para potenciar la participación de los inmigrantes aprovechando el margen constitucional de maniobra que tienen los entes locales.

En principio, la participación en la vida política para el extranjero residente comprende, además del derecho al voto, otras formas de actuación, esen-

cialmente de caracter asociativo (Vicentini-Fava 2001) y sindical. La existencia de estos canales de participación política indirecta es, en principio, pacífica y legítima según la doctrina (Corsi 1999; Giupponi 2004b), pero no ocurre lo mismo con el acceso al voto por parte de los extranjeros. De hecho, aún siendo significativas tales formas de intervención política no son suficientes para superar la idea de exclusión o invisibilidad de los extranjeros inmigrantes en la vida política de la comunidad (Solanes 2001a). Es más, sólo el voto puede realmente favorecer su integración social y política porque, como afirma Grosso (1999), permite una relación equilibrada entre disfrute de derechos y cumplimiento de deberes constitucionales.

Desde la segunda mitad de los años noventa hasta hoy, el debate político y doctrinal en torno al reconocimiento de un derecho al voto para los inmigrantes residentes, lejos de cesar se ha activado vivamente en Italia, creando un verdadero conflicto político, institucional y jurídico. Por ello, la exigencia de una reforma de la disciplina legislativa ordinaria reconociendo el derecho de sufragio activo y pasivo es cada vez más apremiante, incluso se ha calificado como una cuestión de democracia (Zincone 1992; Cuniberti 1997), sobre todo ante el aumento significativo de la población extranjera residente en Italia.[41]

A diferencia de lo que ocurre en otros países europeos que conocen una fuerte afluencia de inmigrantes —como Bélgica, Países Bajos, España y Suecia— la extensión de ciertos derechos políticos, como el derecho al voto de los extranjeros residentes, ha quedado, en cierto modo, resuelta (Zincone y Ardovino 2005). Sin embargo, en el país trasalpino sigue siendo una cuestión abierta e inconclusa quizás como bien apunta Scarselli (2004) por cuestiones más tácticas que jurídicas. De hecho, si bien su extensión máxima no es discutida, las controversias se reducen a dos aspectos. De un lado, sobre cómo y sobre la base de qué título se legitima la capacidad electoral, es decir, si con una ley ordinaria o constitucional y, de otro, sobre las eventuales condiciones exigibles para la concesión de tal derecho (Giupponi 2004a).

Centrándonos en el plano normativo, un falso indicio de la extensión de la participación y el derecho de sufragio de los inmigrantes se encuentra en el artículo 9, apartado 4 del vigente *Testo unico disciplina sull'immigrazione,* Decreto Legislativo de 25 de julio de 1998, n.º 286, de acuerdo con el cual el extranjero regularmente residente en el territorio del Estado, puede:

> [...] participar en la vida pública local, ejerciendo el electorado cuando esté previsto en el ordenamiento jurídico de acuerdo con lo establecido en la Convención de Estrasburgo sobre la participación de los extranjeros en la vida pública en el ámbito local.[42]

Sin embargo, la ambigua fórmula utilizada por el legislador esconde dos limitaciones para la efectividad de tal reconocimiento.

Por un lado, dicho artículo, en realidad no posibilita su intervención en las elecciones, sobre todo si se consideran las diversas interpretaciones y discusiones doctrinales sobre la literalidad de la Constitución italiana. En este sentido, la norma suprema italiana reconoce como titulares de los derechos políticos tan sólo a los ciudadanos italianos, por lo que el reconocimiento del derecho al voto de los extranjeros en las elecciones locales, en principio requiere una reforma constitucional de los artículos 48 y 51. Ésta es la tesis sostenida por algunos autores, entre ellos Orazio (1992) y defendida también por Giupponi (2004a). Ahora bien, existe un buen número de constitucionalistas (Piraino 1984; Corsi 2001; Luciani 1992; Melica 1996), que defienden una interpretación extensiva del artículo 48, argumentando la inexistencia de una prohibición explícita en el ordenamiento constitucional «máxime si el voto local no integraría el ejercicio de la soberanía». Por ejemplo, recientemente, Bettinelli (2005: 39) ha señalado con acierto que:

[41] Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes (2006). Dicho informe señala que, en el año 2005, la presencia de extranjeros en situación de regularidad en Italia era de 3.035.144, esto es un 5,2%. El informe también señala que los datos varían mucho de norte a sur, siendo la incidencia de la población extranjera en el sur del 2,1%, en el centro del 7,2% y en el norte del 6,8% con diferencias significativas entre cada región y cada provincia.

[42] *Legge n.º 203, de 8 marzo 2004 Ratifica ed esclusione della convenzione sulla participazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale,* hecha en Estrasburgo, el 5 de febrero de 1992.

Una interpretación restrictiva del artículo 48 no habría permitido aplicar la Directiva 94/80/CE sobre el derecho al sufragio activo y pasivo de los ciudadanos comunitarios D. Lgs. 12 aprile 1996, n. 197 y la proclamación legal del derecho de electorado en la vida pública local para los extranjeros con permiso de residencia.

Así se explica cómo la mayor parte de las propuestas presentadas se centran en la integración de dicho precepto constitucional.[43] Otras, en cambio con poco éxito, apuntan a completar la ratificación de la Convención de Estrasburgo[44] o a reducir los plazos para la adquisición de la nacionalidad italiana.[45] Ahora bien, hasta ahora, la única modificación del artículo 48 de la Constitución realizada se ha ceñido al ejercicio del derecho de voto de los ciudadanos italianos residentes en el extranjero.[46]

Por otro lado, la remisión intencionada del legislador a la Convención de Estrasburgo, lejos de reconocer una participación política directa en la vida local para los extranjeros inmigrantes, niega tal posibilidad por falta de contenido legal (Solanes 2001a) o bien, como señala Corsi (2001), se reduce a una *norma-volantino* porque, precisamente, el Capítulo C de la Convención ha sido el único no ratificado por Italia.

Sin embargo, desde la segunda mitad del 2003, las controversias y la inercia del legislador estatal en materia de extensión del derecho al voto para los extranjeros extracomunitarios, han dado paso a diversas reivindicaciones locales en la materia (Giupponi 2004b). Este activismo de los entes locales, según Rodano *movimiento dal basso* (2006) tras el reconocimiento de poderes de autogobierno con la aprobación del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n.º 267, se ha articulado en cinco tipos de iniciativas. Así, entre las iniciativas conjuntas de municipios, provincias y regiones, destaca la *proposta di legge* de ANCI.[47] La misma trata de promover una ley nacional que extienda el derecho al voto a los inmigrantes junto a la articulación de formas de representación y participación política como consejeros adjuntos, foros para la integración y consultas. En cambio, entre las iniciativas individuales de dichas entidades regionales y locales,[48] el objetivo común ha sido la reforma de sus estatutos para extender el derecho de sufragio a los inmigrantes en cada una de sus circunscripciones.

En cualquier caso, de momento sólo existen otras estructuras y cauces de participación que no implican el derecho de sufragio. Así, por ejemplo, en marzo de 2004 se celebraron, en el Ayuntamiento de Roma, una especie de elecciones a representantes de extranjeros municipales, con cuatro puestos (uno por cada continente, salvo Europa). Estas personas pueden presentar propuestas y demandas, pero no tienen derecho al voto.[49] También en Merano, en diciembre de ese año, se organizaron elecciones para configurar la Comisión consultiva de extranjeros, cuya principal función es hacer frente a las necesidades del colectivo inmigrante poniéndolas en conocimiento de la Administración municipal.[50] Estos órganos de participación no forman parte del pleno municipal, por tanto, no suponen una verdadera representación política para los inmigrantes, puesto que su capacidad de incidir en la toma de decisiones es bastante limitada. Además, están llamados a ocuparse tan sólo de cuestiones relacionadas con la extranjería y la inmigración en el ámbito municipal.

Actualmente, tras el pulso del Gobierno y del *Consiglio di Stato* frente a las exigencias de las entidades locales y regionales en numerosas ocasio-

[43] P. d. l. Cost. AC 696, 1464, 1616, 2374, 2540, 4326, 4397, 4406, 4510; P. d. l. Cost. AS 2540.

[44] P. d. l. Cost. AC 2409, 4327; P. d. l. Cost. AS 2541.

[45] P. d. l. Cost. AC 974, 1463, 4327, 4388; P. d. l. Cost. AS 220, 325, 1273.

[46] Véase *Legge costituzionale 17 gennaio 2000, n.º 1 Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernete l'istituzione della circoscrizione estera per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero, publicada en la Gazzetta Ufficiale n.º 15, de 20 de gennaio de 2000.*

[47] *Progetto di Legge dell'ANCI del 19/09/2005 concernete le «Norme per la partecipazione politica ed administrativa e per il diritto di elettorato senza discriminación di cittadinanza e di nacionalita»* disponible en www.anolf.it/proposte_leggi_cost._diritti_politici_htm

[48] Un estudio de las diversas iniciativas Emilia Romagna, Toscana, Abbruzzo, Calabria, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Umbria, en FIERI, ASGI: *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale in* www.piemonteimmigrazione.it, 2005, p. 1-24. Dossier informativo «Il diritto di elettorato attivo e passivo degli extracomunitari nelle elezioni amministrative» CISL ed ANOLF Toscana 2006 www.anolf.it/proposte_leggi_cost._diritti_politici_htm. p. 1-31.

[49] Véase *La Lettre de la Citoyenneté* (2004b).

[50] Véase *La Lettre de la Citoyenneté* (2005a).

nes impugnadas,[51] el resultado final provisionalmente queda zanjado para el voto *amministrativo e circoscrizionale* en el ámbito municipal pero aún no está dicha la última palabra para el voto en la vía regional (Rodano 2006). De hecho, el voto en los municipios ya se establece y será posible en un futuro proyecto de ley sobre las autonomías locales,[52] que reconoce, en su artículo 4.2, la competencia de tales entes para atribuir a los «titulares de *carta di soggiorno* el electorado activo y pasivo en las municipales».

Resulta difícil prever cómo y, sobre todo, cuándo se concluirá este lento y arduo proceso de reconocimiento del derecho al voto de los inmigrantes residentes en Italia (Bettinelli 2005). Por el momento, la normativa del *Testo Unico sull'immigrazione* cuenta, desde mediados de febrero, con dos importantes reformas que incorporan la normativa comunitaria en materia de reagrupación familiar[53] y los permisos de residencia de los nacionales de terceros países de larga duración.[54] Pero no son las únicas iniciativas. Ya está en fase embrionaria una nueva reforma del *Testo Unico sull'immigrazione*; el 24 de abril de 2007 fue aprobado el *Disegno di legge di delega al governo, per la modifica della disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero (esssame preliminare).* Dicha reforma, entre algunas de sus novedades, pretende incorporar la normativa de la Unión Europea en materia del derecho al voto de los inmigrantes *de larga duración.*[55] La propuesta será presentada en el Parlamento en forma de *legge delega*, esto es, el Parlamento fijará las líneas directrices de la reforma, para que, en la aplicación de la ley, el Gobierno adopte un decreto legislativo. Sería, pues, deseable que en esta nueva reforma del *Testo Unico sull'immigrazione*, el legislador encuentre el espacio necesario para concretar el derecho al voto, activo y pasivo, para los extracomunitarios, al igual que lo han hecho otros países del entorno europeo. En cambio, no lo sería tanto, si la pretensión del legislador con esta propuesta fuera reformular la misma invitación contenida en la *Legge Turco-Napolitano,* dado que nuevamente quedaría entorpecida la posibilidad de intervención y decisión en las elecciones de los extranjeros extracomunitarios como miembros de facto de la comunidad en la que se encuentran. Obviamente, para encontrar respuesta a tales interrogantes, habrá que confiar que una propuesta de ley con el ambicioso título de *Carta dei diritti degli immigrati*, anunciada como *superamento della Legge Bossi-Fini,* sea tal y no defraude los retos normativos actuales de la inmigración en Italia. En especial, la necesidad de una regulación específica de los derechos y libertades fundamentales del extranjero (Solanes 2001a).

6.6 LA INTEGRACIÓN POLÍTICA DE LAS MINORÍAS ÉTNICAS EN EL REINO UNIDO

El Reino Unido tiene una larga historia de inmigración que data de antes del siglo XVIII. El *boom*

[51] Las últimas iniciativas truncadas por el Consejo de Ministros han sido las de Perugia, La Spezia y Cesena, con fundamento en la decisión del *Consiglio di Stato «Adunanza del Consiglio di Stato del 06/07/2005 inerente il quesito, proposto dal Ministero dell'Interno, sull'ammissibilità degli stranieri non comunitari all'elettorato attivo e passivo nelle elezioni degli organi delle circoscrizioni comunali»*. Véanse *«Decreto del Presidente della Repubblica del 17/08/2005, pubblicato sulla G.U. n.º 205 del 3/09/2005. Annullamento straordinario a tutela dell'unità dell'ordinamento, a norma dell'articolo 2, comma 3, lettera p) della legge 23 agosoto 1988, n. 400, della deliberazione del consiglio comunale di Genova, n.º 105 del 27 luglio 2004, in materia di elettorato attivo e passivo per gli immigrati»* ambos disponibles en www.anolf.it/proposte_leggi_cost._diritti_politici_htm

[52] *«Schema di disegno di legge delega varato dal Governo il 19/01/2007 relativo ai poteri ed alle funzioni degli Enti locali compresa la possibilità di attribuire ai cittadini di Stati non appartenenti all Unione Europea, che siano titolari della carta di soggiorno, l'elettorato attivo e passivo nelle elezioni degli organi delle circoscrizioni comunali»*, disponible en www.anolf.it/proposte_leggi_cost._diritti_politici_htm

[53] *Decreto legislativo 8 gennaio 2007, n.º 5 Attuazione della Direttiva 2003/86/CE relativo al diritto di ricongiungimento familiare, Gazzetta Ufficiale n.º 25, 31 gennaio 2007, in vigore dal 15 febbraio 2007.*

[54] *Decreto legislativo 8 gennaio 2007, n.º 3 Attuazione della Direttiva 2003/109/CE relativo allo status di cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, Gazzetta Ufficiale nº 24, 30 gennaio 2007, in vigore dal 15 febbraio 2007.*

[55] En el artículo 1, letra d) del citado *Disegno di Legge* aprobado por el Consejo de Ministros se recoge el derecho al voto en las elecciones locales para los extranjeros con residencia regular durante cinco años: *«prevedere in conformità al capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992, l'elettorato attivo e passivo per le elezioni amministrative a favore degli stranieri titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo alle modalità di esercizio e alle condzioni previste per i cittadini dellaUnione europea».*

económico posterior a la Segunda Guerra Mundial —período en el que los refugiados alemanes y polacos comenzaron a asentarse en el país— coincidió con la demanda de trabajo barato por parte del mercado nacional y las políticas migratorias liberalizadoras entre los Estados de la Commonwealth. Hasta hoy, el pasado colonial del Reino Unido y los vínculos con los Estados de la Commonwealth han determinado el tipo de inmigración en este territorio. La inmensa mayoría de inmigrantes proviene de naciones con lazos históricos, culturales, lingüísticos y/o económicos con el Reino Unido (Düvell 2005).

En el año 2001, la población migrante (nacidos fuera del Reino Unido), sumaba 4,9 millones, el 8,3% de la población. El incremento de los no nacionales en la década 1991-2001 fue mayor que en la segunda posguerra mundial: hubo casi 1,1 millones de inmigrantes en el Reino Unido durante este decenio. Los europeos ocupaban el primer lugar del *ranking* de población migrante, y la República de Irlanda era el país de origen más importante. La gran mayoría de los inmigrantes en 2001 —53% (2,6 millones)— se identificaban a sí mismos como *blancos*, mientras que los grupos étnicos más importantes, a continuación, eran los extranjeros provenientes de la India (569.800) y Pakistán (336.400) (*National Statistics On Line* 2006, Düvell 2005).

En relación con la inmigración no europea, hay tres aspectos que se han de tener en cuenta para interpretar su desarrollo en el Reino Unido. El primer elemento es la llegada del barco de vapor *Empire Windrush* en 1948, considerada el punto de partida de la inmigración procedente del Caribe, desde donde llegaron aproximadamente 500.000 personas entre 1948 y 1976. A finales de la década de los cincuenta empezó la migración asiática. Los nacionales de la India, Pakistán y Bangladesh constituyeron un grupo alrededor de un millón de extranjeros a finales de la década de los setenta. El tercer factor está relacionado con el éxodo de población de origen asiático desde países africanos de más reciente independencia como Uganda, Kenia, Malawi y Tanzania, los cuales fueron la causa de la entrada de 155.000 asiáticos africanos hacia el Reino Unido, después de 1981.

Otros importantes grupos migratorios provienen de China (a menudo, aunque no sólo, desde Hong Kong), y de África (Nigeria, Gambia, Sierra Leona, Somalia y otros). De acuerdo con Düvell (2005), muchos de los inmigrantes británicos de posguerra serían actualmente refugiados, víctimas de una temprana limpieza étnica o religiosa (indios en Pakistán, pakistaníes en India, musulmanes en la India e hindúes en Pakistán), expulsados a raíz de decisiones políticas posbélicas (pakistaníes e indios) o de medidas panafricanistas (indios de Uganda), mientras el Reino Unido aceptaba y, particularmente, reclutaba migrantes como fuerza de trabajo para sostener la floreciente economía de posguerra.

Estos últimos años de inmigración hacia el Reino Unido han estado caracterizados por la reagrupación familiar y la solicitud de asilo pidiendo la residencia permanente por una parte, y el desplazamiento temporal de estudiantes y trabajadores de todas las categorías, por otra.

Los movimientos migratorios mencionados llevaron a un restablecimiento de restricciones a la inmigración. La primera limitación databa de 1905 cuando las *Alien Restriction Acts* fueron dirigidas hacia el control de entrada de los judíos de la Europa del Este. En 1948, la *British Nationality Act* volvió a conceder la libertad de movimiento a los ciudadanos de la Commomwealth. Esta disposición fue modificada en 1962, cuando los *permisos de trabajo (work voucher quotas)* fueron introducidos a través de la *Commonwealth Inmigration Act*, los cuales fueron contrariamente recortados en 1968, dificultando la entrada de los africanos de origen asiático. La entrada a través de la propia Commonwealth fue interrumpida en 1971 con la introducción de la *Immigration Act*, y las condiciones de vida de los inmigrantes afectados se agravaron al rescindirse su convenio *(right to settlement)* en 1981 *(Nationality Act)*. Varias reformas fueron introducidas a través de requisitos en el visado en 1986, y reguladas por normas sobre el asilo en 1993 o al ocuparse del empleo ilegal en 1996 (Düvell 2005).

Al igual que muchos otros países del norte de Europa, Gran Bretaña fue y continúa siendo un país de destino de la inmigración de un número muy amplio de Estados. Identificar el tipo de población inmigrada al Reino Unido no es una tarea fácil. Existen diferentes fuentes que pueden ser consideradas pero que presentan, entre ellas, grandes discrepancias: el censo poblacional del año 2001;

el control anual de la inmigración por parte de la *Home Office*; el informe anual de la *Labour Force Survey*; y el del Departamento de Seguridad Social. La interpretación de sus estadísticas es inconsistente, pues cada una de estas instituciones establece unos *ítems* distintos para evaluar el índice poblacional.

En líneas generales, se podría afirmar que la población inmigrante representa aproximadamente un 7,9% del total de la población, con datos del año 2001. En términos demográficos, el Reino Unido aparece como el único en Europa que demuestra un crecimiento del 2,9% en el período entre 1991 y 2001 (Düvell 2005). La mayor parte de la actual población inmigrada es temporal (estudiantes, trabajadores), pero los asentamientos permanentes han aumentado constantemente desde los años noventa.

Aunque el número de entradas internacionales en el Reino Unido alcanzó en 2002 los 89,3 millones de personas, es decir, 1,2 millones más que en 2001, el número de visitantes extranjeros admitidos ese año fue de 7,8 millones, un 4% menos que en 2001 y un 12% menos que en el 2000. De las diversas categorías de extranjeros admitidos en condición de visitantes, sólo los estudiantes de corta y larga duración consolidaron su crecimiento en 2002, aumentado un 9% hasta cerca de 369.000; este aumento es significativo en el caso de los estudiantes procedentes de Asia (19.335 más que en 2001), del subcontinente indio (5.925 más), de África (2.455 más) y de América (2.055 sobre el año anterior) (Juss 2005).

Entre los años 1992 y 2001, el Reino Unido registró un incremento positivo neto de migración de 944.000 personas, de las cuales 446.7000 provienen de la Commonwealth, 433.100 de otros Estados, y 64.000 de la Unión Europea.[56] Evidentemente, estos datos no estiman la población que reside de forma ilegal, que trabajan en el mercado de la economía sumergida.

Los datos estadísticos de los años 2001 y 2002 relativos a las solicitudes de entrada y residencia muestran un incremento significativo de las solicitudes presentadas en África (un 25% más que en el período anterior), Asia (con un incremento del 7%) y Oceanía (un 14% más que en el pasado); por el contrario, las solicitudes de ciudadanos europeos (excluido el Espacio Económico Europeo) y de América descendieron en un 15% y un 2% respectivamente. Frente a las solicitudes, en el año 2002 las autorizaciones concedidas a los ciudadanos de países de África constituyeron el 33% del total de autorizaciones otorgadas, obteniendo los ciudadanos del subcontinente indio un 21% del total, el resto de países de Asia un 19%, los ciudadanos de Europa un 12%, los ciudadanos de América un 10% y los de Oceanía un 5%. Debe tenerse presente, no obstante, que en las cifras de autorizaciones concedidas se incluyen aquellas otorgadas a inmigrantes que guardan vínculos con el Reino Unido *(secondary migration)* (Juss 2005).

El Gobierno británico también puede autorizar la permanencia de extranjeros en su territorio sobre la base de criterios de apreciación discrecional, entre los que se incluye la concesión de autorizaciones por residencia continuada en el Reino Unido, generalmente tras un largo período de permanencia en el mismo. En esta categoría, al igual que en las anteriores, se produjo un incremento del 41% en el año 2002, a raíz de la aplicación de un procedimiento de regularización de personas en situación irregular por caducidad de su autorización de estancia. Estos cambios, que entraron en vigor el 2 de octubre de 2000, protegían el derecho de las personas en situación de irregularidad a permanecer legalmente en el Reino Unido, siempre que antes del 2 de octubre de 2000 hubieran presentado una solicitud de reconsideración bajo el procedimiento discrecional que será descrito con posterioridad. En el año 2002, las autorizaciones de residencia laboral crecieron un 30% (Juss 2005). De estos datos parece deducirse que el Reino Unido está privilegiando la inmigración económica o laboral, por delante incluso de la tradicional política de concesión de autorizaciones por asilo. El vínculo en la política británica entre la inmigración a larga escala —que en los años ochenta y noventa invariablemente tomó la forma de personas que entraban con la intención de obtener el estatuto de asilado— y la búsqueda de una política de *migra-*

[56] Datos extraídos de la *Office for Nacional Stadistics, Total International Migration: time series 1992 to 2001. Country of last on next residence*, Londres, *ONS (Office for National Statistics),* 2003.

ción organizada no es sorprendente en un momento en el que el Reino Unido ha empezado a sufrir la escasez de mano de obra en sectores críticos del mercado laboral. Eso se sabía desde hace más de una década. De acuerdo con el *Social Trends*, el boletín de análisis estadístico anual del Gobierno, el envejecimiento de la voluminosa generación nacida tras la Segunda Guerra Mundial comportaría un exceso de muertes sobre nacimientos alrededor del año 2030, fecha en la que la población empezaría a disminuir en Gran Bretaña salvo que la inmigración actuara como factor de equilibrio. La Organización Internacional del Trabajo ha determinado también que, aunque las economías industrializadas del mundo occidental son reacias a recibir nuevos inmigrantes, serán necesarios más trabajadores capacitados en el futuro si se desea mantener un crecimiento económico sostenido.

El Reino Unido requiere claramente trabajadores, necesidad que no se puede considerar exclusiva de este país sino, en general, de toda la Unión Europea. El Reino Unido está reconociendo que, en el amplio contexto de una *inmigración ordenada*, aquellos que buscan asilo pueden realizar una contribución a largo plazo a la sociedad británica; así se explica el aumento de las autorizaciones de estancia tanto para solicitantes de asilo como para el resto de categorías.

La base legal del control migratorio en el Reino Unido es la Ley de Extranjería de 1971, con las diversas y sucesivas reformas operadas sobre la misma, de las cuales la más reciente es la Ley de Nacionalidad, Extranjería y Asilo de 2002. Junto a las leyes y las disposiciones reglamentarias de desarrollo de las mismas *(rules),* la Administración dispone de un amplio margen de discrecionalidad para ajustar las normas sobre inmigración y asilo en su aplicación a casos concretos. Por eso, la discrecionalidad del Ministerio del Interior en el ámbito de derecho de inmigración y asilo es una cuestión bastante compleja.

El Secretario de Interior puede adoptar, en primer lugar, *políticas concretas*, que pueden ser actuaciones específicamente dirigidas a algunos colectivos. Frente a éstas, y en segundo lugar, puede dar un paso más y formalizar una práctica existente en lo que puede calificarse de *concesión de un trato privilegiado*. En tercer lugar, el Secretario de Interior puede utilizar su poder discrecional para adoptar decisiones que *excepcionalmente* se aparten de las disposiciones reglamentarias vigentes basándose en razones de interés nacional o razones compasivas y/o humanitarias. Finalmente, existen las simples *prácticas administrativas*, por ejemplo, la exención de la autorización de entrada cuando el caso que se plantea presenta elementos extraordinarios que justifican tal exención.

La Ley de 1971 puso fin al derecho de entrada en el Reino Unido del que disfrutaban todos los ciudadanos de la Commonwealth, tal y como ya fue indicado. Tras su entrada en vigor se fue restringiendo progresivamente la entrada de descendientes de los antiguos súbditos británicos, de modo que pasaron a estar sujetos al sistema de control migratorio, de la misma manera como están el resto de extranjeros que no tienen el derecho de residencia en el Reino Unido. Así pues, en la actualidad, la mayor parte de los extranjeros que solicitan la entrada en el Reino Unido deben obtener una autorización de entrada en el país de origen o residencia.[57]

La obtención de la nacionalidad británica está regulada por la Ley de la Nacionalidad Británica de 1981, que entró en vigor el 1 de enero de 1983. El objetivo de la norma era reducir drásticamente el número de personas legitimadas para solicitar la ciudadanía británica, tras un período transitorio que se alargó hasta el 31 de diciembre de 1987; transcurrido este período, la obtención de la ciudadanía británica incorpora elementos de apreciación discrecional por la Administración. Posteriormente, la Ley de Nacionalidad, Extranjería y Asilo de 2002 introdujo en el procedimiento de obtención de la ciudadanía una serie de tests para evaluar los conocimientos de la lengua inglesa, así como de los derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía británica.

[57] Dos importantes excepciones pueden hacerse a esta regla general: por un lado, los ciudadanos de la República de Irlanda que, sin ser ciudadanos británicos, pueden generalmente viajar libremente por el interior del Área de Tránsito Común; por el otro, y de forma parecida, los nacionales del Espacio Económico Europeo también pueden entrar y permanecer libremente en el Reino Unido.

De especial importancia para las cuestiones actuales sobre la gestión de la inmigración y la integración en el Reino Unido son los recientes desarrollos de los derechos civiles y la comentada legislación sobre inmigración. Hasta 1996, las solicitudes de asilo, por ejemplo, no establecían restricciones para elegir el lugar de residencia; se tenía acceso a los beneficios sociales y derecho al trabajo. La *Immigration and Asylum Act* de 1999 introdujo un modelo disperso de refugiado para todo el país bajo unas mínimas protecciones de la NASS *(National Asylum Support Scheme),* mientras que negaron, simultáneamente, el apoyo a las *comunidades* migrantes concentradas principalmente en el área metropolitana de Londres (Düvell 2005).

Igualmente determinante de las condiciones de vida de los extranjeros en el Reino Unido es la igualdad racial y la legislación antidiscriminatoria, así como su fuerte tradición de derechos civiles. Ni siquiera la primera *Race Relations Act* de 1965 demostró tener un único sentido declarativo; sus exitosas modificaciones en 1968 y 1976 le dieron un nuevo significado. En 1968, la *Comission for Racial Equality (CRE)* fue establecida y gradualmente dotada de poderes estatutarios. El fracaso del marco legal e institucional fue consecuencia de la promulgación de la *Race Relations Act* de 1976, la cual establecía la discriminación por motivo del color, raza, nacionalidad o etnia o nacionalidad ilícita, pero no sobre la base de la confesión o creencia religiosa. Debería recordarse que las comunidades religiosas del Reino Unido pueden confiar en la aplicación de la *Race Relations Act* sólo porque constituyen una comunidad étnica. Esta última norma cubrió todas las áreas de empleo, vivienda y planificación urbanística e introdujo la distinción entre discriminación directa e indirecta, y las soluciones (compensaciones) legales, dando a la gente acceso individual a los tribunales ingleses.

La última modificación de la *Race Relations Act* se hizo en el año 2000, cuando la *Race Relations Amendment Act* entró en vigor, obligando a las autoridades públicas a promocionar la igualdad racial. Las autoridades públicas en el Reino Unido no tienen un deber genérico de suprimir la discriminación racial y de promover la igualdad de oportunidades y las buenas relaciones entre miembros de *grupos raciales* diferentes. Además, esta norma otorgó competencias al Secretario de Estado para imponer deberes específicos sobre las autoridades de la Administración Pública. Las autoridades relevantes están obligadas a hacer pública e implementar un *Race Equality Scheme* con funciones que efectivamente sirvan como estrategia y plan de acción, disponiendo las directrices importantes y las acciones para promocionar la igualdad racial (Düvell 2005).

El contexto de las políticas de inmigración en el Reino Unido ha cambiado a partir del programa de los laboristas para modernizar Gran Bretaña. Sus prioridades podrían resumirse en la inclusión dentro del mercado laboral, la creación de industrias que no dañen el medio ambiente, y el establecimiento de un efectivo y flexible sector público. El proceso de modernización de Gran Bretaña está siendo acompañado por cambios culturales, que afectan al ámbito de la inmigración.

Los debates públicos sobre la inmigración en la Gran Bretaña actual, después de los sucesos terroristas, están dominados por discusiones sobre la inmigración ilegal, el asilo y las deficiencias en su control. La anterior percepción positiva de los efectos económicos de la inmigración ha sido cuestionada. En cambio, la necesidad de fuertes controles está presionando sobre las políticas liberales.

El Reino Unido, en resumen, se orienta hacia un modelo de integración multicultural y pluralista. En comparación con otros países que han seguido vías pluralistas, como Suecia o los Países Bajos, el principal problema está en la propia y autónoma organización cívica de los grupos de migrantes y en el cumplimiento de sus principios de *justicia (fairness)*, mientras el sector público asume un rol secundario en la obtención del bienestar y el apoyo directo a las minorías. En general, el Reino Unido aparece étnicamente más diversificado que nunca: 54 etnias distintas o grupos nacionales *(national grups)* cuyo número sobrepasa las 10.000 personas, que pueden ser identificadas y situadas de forma concentrada en ciertas zonas de Inglaterra (9% de la población) y Londres (19%) (Düvell 2005).

Puede resultar un problema para tener en cuenta la proliferación de *microterritorios* en los cuales ciertos derechos o poderes políticos se encuentran, o bien en suspenso, o bien readaptados de otras escalas; por ejemplo esto sucede con las corpora-

ciones de desarrollo urbano, unas instituciones semipúblicas en las que la autoridad gubernamental local quedó suspendida en favor de una junta designada por el Gobierno central. Tanto las disputas como la democracia pueden organizarse por parte del Estado a través de la llamada *gestión de escala* y no resulta tan obvio que la descentralización y la atomización en unidades cuantitativamente menores conlleve un mayor grado de democracia; por ejemplo, en el barrio londinense de *Tower Hamlets*, la descentralización de la gestión de la vivienda pública para cederla a las comunidades de vecinos aumentó las tensiones entre las comunidades blancas y de inmigrantes procedentes de Bangladesh. Por ello, la segregación y exclusión social (aparición de guetos) en el sistema británico tiene el riesgo de ser muy alta y puede dificultar seriamente los procesos de articulación social y de convivencia intercultural; por ejemplo, como sucede en los barrios de población inmigrante de Birmingham, si hay una inadecuada gestión de la multiculturalidad (Rex y Samad 1996).

El marco legal, institucional y político que asienta las condiciones para la participación cívica de los inmigrantes es muy complejo y actualmente está experimentando muchos cambios. Desde finales de 1990, el Reino Unido reforma continuamente el sistema democrático. Los poderes son descentralizados durante el proceso de devolución (asambleas regionales en *Scotland*, *Wales* y *Greater London*), y el poder y responsabilidad de los gobiernos locales ha aumentado. Además, la Cámara de los Lores fue reformada. La situación legal de las minorías étnicas e inmigrantes viene siendo alterada; durante estas recientes reformas, la competencia sobre estas materias se extendió al deber de no discriminación en los sectores públicos o instituciones, con la única excepción de la *Home Office's Inmmigration Service*. Como resultado, cualquier ley, regulación o su implementación ha de reflejar la igualdad de oportunidades para minorías étnicas e inmigrantes. En el año 2002, un nuevo acercamiento hacia las organizaciones voluntarias y comunitarias significó un mayor esfuerzo para incrementar la participación de la población negra y asiática en los partidos políticos u otros grupos organizados (Düvell 2005).

En principio, no hay restricciones legales a la participación cívica de los extranjeros, inmigrantes o refugiados o de cualquier otro tipo. Quizás, lo que no ha sido suficientemente estudiado son los obstáculos en su nivel de implementación, como instancia de relación con la política en orden para negociar acuerdos para reuniones o demostraciones.

En el Reino Unido, el 75% de los individuos pertenecientes a minorías étnicas están nacionalizados o naturalizados con plenitud de derecho de voto. Se actúa a través de los Consejos de Igualdad Racial (que sustituyen a los anteriores Consejos de Relaciones Comunitarias), vinculados a la Comisión para la Igualdad Racial (CRE) de ámbito nacional. También hay unidades de relaciones raciales y comités o grupos de asesoramiento de los ayuntamientos que, a veces, incorporan a amplios consejos de igualdad de oportunidades o se integran en ellos, o foros y federaciones de asociaciones étnicas, departamentos municipales de servicios sociales y centros comunitarios financiados por el Gobierno local. Aunque la representación política en la mayoría de estas instituciones creadas para promover la participación de los inmigrantes ha sido concebida desde las más significativas asociaciones de minorías étnicas, resulta necesario que los representantes sean elegidos sobre una base más amplia de participantes en vez de reforzar los poderes de unos *líderes comunitarios* que suelen estar autoelegidos (Vertovec 2001).

7
Inmigración y ciudadanía en Canadá y en la Unión Europea

7.1 ALGUNAS LECCIONES DEL MODELO CANADIENSE SOBRE INMIGRACIÓN Y CIUDADANÍA

«La acomodación de la diferencia es la esencia de la verdadera igualdad». Esta afirmación del Tribunal Supremo de Canadá[1] contiene, al decir de muchos, la clave del proyecto desarrollado en este país para conjugar dos exigencias básicas en toda democracia multicultural, pluralismo e igualdad. Un proyecto que responde al lugar central que ocupa en la tradición, en la vida, en las instituciones y en la práctica política de Canadá es el fenómeno de la diversidad cultural y nacional. Una diversidad particularmente profunda que es la característica distintiva de este país.

En efecto, como ha subrayado Laczko (1994) en su estudio comparativo acerca de la diversidad cultural en las sociedades occidentales, Canadá se escapa a las medias estadísticas que podemos encontrar en esos países, porque contiene distintas formas de diversidad y todas ellas están presentes en el núcleo mismo de la vida política y social del país. En este sentido, y sin desconocer otras experiencias exitosas, ni tampoco las aportaciones que se han hecho en el orden del reconocimiento jurídico y aun constitucional en otros países (Guatemala o Brasil, por ejemplo, o Hungría en el ámbito europeo, más que Australia, que suele citarse como ejemplo ignorando el serio problema histórico que deriva del déficit del reconocimiento jurídico y político de sus aborígenes), parece fuera de toda duda que Canadá constituye el ejemplo más avanzado en la gestión de las relaciones etnoculturales, en los tres ámbitos de la diversidad cultural: los flujos de la inmigración, los grupos nacionales y los aborígenes o pueblos autóctonos.

Canadá puede proporcionar, desde luego, una experiencia ampliamente contrastada acerca de las dificultades que implica el proyecto de *nation building*, cuando éste ha de enfrentarse con los desafíos que supone construir una democracia multicultural (multinacional, multiétnica) y aún más cuando la propia multiculturalidad es particularmente compleja, como es su caso. En efecto, se trata de una sociedad que, desde su origen, se caracteriza por la copresencia de al menos tres —incluso cuatro— factores de diversidad cultural.

Ya en la primera etapa fundacional del moderno Canadá debemos hablar de tres grupos culturales.[2] De un lado, los amerindios que habitaban esos inmensos territorios (a su vez, un grupo ampliamente plural) y, de otro, los colonos franceses y los británicos, raíz del alma binacional canadiense. De esos tres grupos (en realidad dos, pues sería más exacto contraponer de un lado a los aborígenes y, de otro, a los canadienses de origen europeo, los *old timers*), sólo uno es *tout court* nativo, el primero, del que hoy subsisten, a su vez, lo que se denominan las *Primeras Naciones*. Pero pronto, incluso en esa primera etapa, comenzaron a llegar los que ya fueron considerados como *newcomers*, los inmigrantes.

[1] *«Accomodation of difference is the essence of true equality»*, *Andrews vs Law Society British Columbia*, (1989), I0 CHRR D/5719 (SCC). Kymlicka (2003) comienza con esta referencia su trabajo reasuntivo sobre identidad y ciudadanía en Canadá.

[2] Puede encontrarse una buena exposición de la compleja historia de construcción nacional de Canadá en Lacoursière, Provencher y Vaugeois (2000).

Estos fueron predominantemente europeos (la gran inmigración irlandesa constituye el primer ejemplo) hasta la última etapa de olas migratorias, en la que empieza a dominar la inmigración asiática y del mismo continente americano.[3]

La cuestión nacional y la inmigración son dos ingredientes fundamentales de Canadá y ello sin duda explica la atención que se le presta, el interés sostenidamente creciente con el que se estudia su experiencia desde otros países como los europeos y, en particular, España, que comienzan a ser considerados países de inmigración y que, al mismo tiempo, han visto cómo su realidad interna, de carácter plural, se traduce cada vez más en exigencias de reconocimiento jurídico y político.

Esa es la razón de que, en Europa, la mayoría de los expertos vuelvan sus ojos hacia Canadá, tras un primer período de deslumbramiento ante la respuesta de Estados Unidos frente a las manifestaciones de multiculturalidad (lo que Olivier Mongin criticara en un monográfico de la revista *Esprit*[4] como *el espectro del multiculturalismo norteamericano*). Es evidente el fracaso de esa propuesta y la incapacidad —o la ausencia de voluntad política— mostrada por las autoridades de Estados Unidos para gestionar adecuadamente, en términos de eficacia, desde luego, pero también de legitimidad, la nueva multiculturalidad y los nuevos flujos migratorios.

7.1.1 EL MOSAICO CANADIENSE

Al escribir sobre el modelo canadiense y su utilidad para los desafíos a los que se enfrentan los países de la UE y, en concreto, España, que no hace mucho celebró el año Gaudí, resulta difícil evitar la tentación de continuar utilizando una metáfora que constituye, al mismo tiempo, una de las grandes aportaciones del genial arquitecto catalán, el mosaico, recuperado por él de la herencia artística que dejara en nuestro país la civilización musulmana; una fórmula que permite analizar también algunas de las ventajas y dificultades del particular proyecto social y político de Canadá.

Todos los estudios acerca de la experiencia de Canadá en la gestión de las diferentes manifestaciones de la multiculturalidad incluyen una referencia al denominado *mosaico* canadiense, una expresión que se contrapone a la fórmula que describe metafóricamente el modelo de sus vecinos del Sur, el supuesto *melting pot*. Lo cierto es que la expresión, desde su origen mismo, contiene una dosis de ambigüedad que no siempre es tenida en cuenta.

Quizá lo primero que habría que destacar es que la expresión *mosaico* no nace como una propuesta conceptual para subrayar la especificidad de la construcción de una nación, del modelo nacional canadiense, sino como una referencia accidental en un diario de viajes, aunque obviamente no exenta de connotaciones. En efecto, el uso de ese término para describir la peculiaridad del proceso que se vive en Canadá aparece en una obra de 1922, *Romantic Canada*, un libro de viajes escrito por Victoria Hayward, como consecuencia de su recorrido por una parte importante del país, acompañada por Edith Warton. En su encuentro con las grandes praderas canadienses y con los nuevos canadienses que las pueblan (polacos, húngaros, rusos y suecos), describe las arquitecturas, las casas, la decoración abigarrada y cómo en domingo uno puede asistir a una mezcla de ritos religiosos, una composición armónica en medio de los arces de Manitoba: «it is indeed a mosaic of vast dimensions and great breath, essayed on the prairie».[5] La canadiense Kate Foster (1926) publicó muy poco después *Our Canadian Mosaic*, un ensayo específicamente consagrado a esta fórmula como explicación del proyecto canadiense. Su libro fue el primero en utili-

[3] Cfr. la presentación crítica que ofrece uno de los mayores expertos en la política de inmigración de Canadá, Peter Li (2003), en su espléndido trabajo sobre la historia de las inmigraciones, que destaca el trato subalterno (un proceso de discriminación racial que, en su opinión, caracteriza buena parte de la política de inmigración del país) que vivieron las primeras oleadas de inmigración asiática, básicamente chinos, que fueron empleados para la construcción de los ferrocarriles canadienses, en analogía con la historia de Estados Unidos. Volveremos más tarde sobre esta cuestión. También críticos son los trabajos de Abu-Laban (2003) y de Abu-Laban y Gabriel (2002).

[4] *Esprit*, 1995, cuyo monográfico tenía por título *Le spectre du multiculturalisme américain*. Se trata de uno de los primeros análisis en Europa acerca del modelo de gestión de la multiculturalidad en Estados Unidos, con contribuciones de Mongin, Todorov, Walzer, Féher, Barber y Roman, anterior al debate sobre políticas de reconocimiento y multiculturalismo, en el que la huella de Taylor y Kymlicka, desde el punto de vista académico y de la práctica política canadiense, se ha hecho más evidente.

[5] La referencia está tomada de Day (2002).

zar esa tesis en el marco de análisis que nos interesa, es decir, las condiciones y las propuestas de la construcción de Canadá como nación. La noción de mosaico se presenta como equivalente a la amalgama y fusión de razas, y se justifica también precisamente por la *Mosaic's capacity to endure, a quality essential nation-building*. Foster se refiere, asimismo, a la capacidad del mosaico para ordenar, unificar y aprovechar todas las aportaciones diversas.

Tenemos, así, tres rasgos:

a) Amalgama o unión de la diversidad.
b) Fortaleza o duración.
c) Enriquecimiento o beneficio derivado del mismo.

La primera, la amalgama, parece evocar la idea de fusión, que sería similar aparentemente a la metáfora del puchero de Estados Unidos, el *melting pot* pero, en realidad, es muy diferente, porque en el puchero hay realmente fusión, pero en el mosaico las piezas permanecen, es decir, quedan unidas, pero no desaparecen. Por eso, bien podríamos predicar de Canadá la fórmula propuesta por el Tratado Constitucional Europeo como lema, *strength in diversity*, un *leitmotiv* que es muy distinto, como tratamos de explicar, del que preside a Estados Unidos, *e pluribus unum*. Mientras que la unidad surge de la desaparición de las partes, de la superación de la diversidad, que es sustituida por algo nuevo (que ciertamente las implica), la unión respeta la diversidad, la mantiene e, incluso, se fortalece en la diversidad.

Pero no todo es tan sencillo, pues la armonía del mosaico necesita un diseño, lo que también supone capacidad de separar, distinguir y reunir a las partes. Y es que la metáfora del mosaico es engañosa en su traducción a la realidad social a la que se aplica, sobre todo si se toma como ejemplo de una armonía espontánea, sencilla, sin conflictos y, en particular, sin patologías en la aparición e, incluso, en el tratamiento y en la resolución de esos conflictos.

Lo cierto es que quien compone el mosaico sabe que ajustar las piezas implica inevitablemente un grado de limitación y reducción, lo que en términos sociales significa un elemento indefectible de coacción. Lo que distinguirá, pues, el modelo del mosaico serán, sobre todo, las características del artesano que realiza la operación y el tipo y uso de la argamasa. En efecto, el artesano del mosaico sabe arrancar de una cierta noción previa del modelo al que debe ajustarse el resultado, para evitar dos peligros. El primero, que el mosaico se convierta simplemente en *patchwork* (idea simplista y casi exclusivamente retórica del *mestizaje*, hoy en boga). El segundo, que sólo una de las piezas del mosaico parezca perfecta.

Por eso, al trasladar la metáfora a la realidad social, es obvio que la política social del mosaico supone una visión que, además de inevitablemente marcada por la dimensión de autoridad (pero no necesariamente por un modelo autoritario), habrá de afrontar el riesgo paternalista al trabajar en su diseño. Es muy fácil que el diseño incurra en uno de los dos riesgos señalados y se pase de la idea de mosaico a la de homogeneidad o, al menos, hegemonía de una de las piezas; aquella que responde al proyecto dominante. Como señalaron críticamente Park y la escuela de Chicago (antes lo había hecho Tocqueville), ése es precisamente el riesgo que subyace a la metáfora del *melting pot*. No hay simetría entre los ingredientes y, en realidad, es uno de ellos el que impone a los demás su asimilación. El mosaico social exige negociación, flexibilidad, *acomodación razonable*. Ésa es siempre una tarea más difícil y más cara que la de la uniformidad, el *café para todos* que hizo célebre a un ministro de Administraciones Públicas en la transición española a la hora de resolver el complejo entramado del sistema autonómico diseñado en la Constitución de 1978.

En todo caso, es imposible dejar de reconocer que, aunque no exento de sombras y dificultades, ese modelo constituye un buen campo de pruebas en el que aprender respecto a los retos a los que nos enfrentamos hoy los viejos europeos. Problemas que, como en el caso de Canadá, son, simultáneamente, problemas relacionados con las nuevas características de los procesos que desencadenan los nuevos flujos migratorios que tienen su destino en el viejo continente, pero también los nacidos de la nueva sensibilidad de las minorías de diverso tipo (nacionales, sobre todo, pero también culturales, religiosas y lingüísticas) que emergen al perder su fortaleza los viejos Estados nacionales europeos, sobre todo, en el centro y este de Europa.

Ese modelo de Canadá se presenta como conjugación de unión social o convivencia social armónica, a la par que consagración jurídico-política de la diferencia, hasta hablar incluso de ciudadanía diferenciada, aunque no en el sentido técnico que propone Young (1990). Sobre todo, resultan interesantes para nuestro propósito, como clave jurídico-política de esta propuesta, dos elementos. El primero, la *cláusula de multiculturalidad* que nace del artículo 27 de la Carta Canadiense de Derechos Fundamentales (CCFR 1975) y de la Ley Canadiense de Multiculturalismo (1988), que configuran un modelo de *acomodación razonable* e *igualdad compleja* que se ha producido en estos veinticinco años, hasta configurar una suerte de canon de flexibilidad constitucional que, a juicio de muchos, es el mayor activo del modelo canadiense. En rigor, se trata de un desarrollo en el que tan importantes como las decisiones de la Suprema Corte Federal lo son las de las autoridades judiciales provinciales y también las decisiones de órganos administrativos con competencias específicas en estas materias como, por ejemplo, las decisiones del Tribunal Superior de Ontario y de la *Comission pour les Droits de la Personne de Québec*.[6]

La solución de un supuesto concreto, el caso Grant, que enfrentó a un canadiense *sikh* con una de las instituciones canadienses por excelencia, la Real Policía Montada del Canadá, constituye un buen ejemplo de la mencionada *acomodación razonable.*[7] Como hemos tratado de mostrar a lo largo de este estudio, la defensa del pluralismo es una exigencia que trastorna los presupuestos jurídicos monistas (al menos de homogeneidad impuesta) de la mayor parte de los Estados-naciones, comenzando por su legislación, pero también desafía la práctica de las Administraciones Públicas y de la propia sociedad civil. En el caso canadiense, la sociedad civil es constitutivamente pluralista, por lo que el choque resulta más fácil en el ámbito de la Administración Pública. El caso Grant tiene su origen en un grupo de oficiales jubilados de la Policía Montada que emprende una campaña contra la fractura de la uniformidad por parte de los oficiales *sikhs*, que incorporan el turbante (un distintivo religioso) al uniforme, algo muy diferente del gorro clásico. El argumento es particularmente interesante: la Policía Montada es un emblema del país, y si se interfiere otro símbolo de carácter religioso, ya no puede ser vista como imparcial. La primera decisión judicial[8] fue favorable a los *sikhs*, y fue ratificada por la suprema instancia jurisdiccional, pues sostiene que, precisamente, el hecho de portar turbante y de prestar servicio a toda la comunidad es una muestra de la pluralidad constitutiva del país. Que la Policía Montada admita el turbante *sikh* es una prueba de que se facilita la incorporación de las minorías a esta institución clave del país, al tiempo que ejemplifica cómo se garantiza la libertad religiosa, de forma que es plenamente con la *naturaleza multicultural de Canadá*. Comentando esta decisión, Parekh (2002) escribe que la transformación del *demos* canadiense, el incremento y fortalecimiento de su carácter multicultural, obliga a cambiar incluso la presentación tradicional de esta institución nacional, para que, tal y como sostiene Kymlicka (2001) sea de verdad representativa, y también para que todos puedan entender que responde adecuadamente a la manifiesta voluntad de participación que muestran los individuos de esa minoría.

Esta doctrina puede contrastarse con la que formula el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo y que es, en gran medida, coincidente, sobre todo, al fijar los elementos de lo que se denomina *sociedad democrática*; el punto de partida se apoyaría en cuatro principios: pluralismo, tolerancia, espíritu de apertura y libre expresión de todas las ideas.

Un futuro en el que se hace necesario revisar y reestructurar nuestro orden simbólico, comenzando con lo que con Parekh (2002) podemos denominar

[6] Existe una considerable literatura científica sobre esas contribuciones. En España, junto a las más conocidas aportaciones en el ámbito del derecho constitucional y administrativo y de la ciencia política, cabría destacar tres aportaciones recientes, que proceden de la filosofía jurídica y política y del Derecho público eclesiástico. Nos referimos a los trabajos de Torbisco (2000) de un lado, y a los de María Eugenia Relaño (2001), Beatriz González Moreno (2003) y Alex Seglers (2004) del otro. Desde el punto de vista comparado de esa aportación jurisprudencial en sentido amplio, resultan de interés los dos últimos libros citados, que ponen en relación las decisiones de órganos jurisdiccionales y administrativos canadienses con las del TEDH (Tribunal Europeo de Derechos Humanos) de Estrasburgo y, en el caso español, con las del Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo.

[7] La referencia está tomada del análisis del caso realizado por Seglers (2004).

[8] Grant et al. (1996).

valores públicos operativos, es decir, el depósito del consenso pretendidamente neutral característico de la propuesta liberal, y que se revela, sin embargo, partidista en el momento en el que el pluralismo en serio comparece. Las denominadas *premisas éticas de la convivencia multicultural*, consideradas como la condición *sine qua non* de la gestión intercultural, clave a su vez de un modelo respetuoso con la democracia y los derechos humanos, están muy lejos de constituir evidencias, ni aun cuando se recurre a pretendidas obviedades como la remisión a un supuesto depósito inalterable de valores constituido por los derechos humanos como coto vedado.

La dificultad estriba precisamente ahí, en el hecho de que, detrás de la pretendida neutralidad (laicidad), hay, en realidad, unos presupuestos que cabría calificar como *laicocristianos*, una identidad etnocultural singular que entra en pugna con las nuevas identidades que se hacen visibles en nuestras sociedades multiculturales. Quizá, la vía de respuesta más adecuada se encuentre en el modelo canadiense, interpretado a su vez desde la perspectiva que conjugue las críticas formuladas por Taylor con una aproximación cercana a la del liberal-comunitarismo de Kymlicka.[9]

No se trata de formular un juicio global y exhaustivo sobre la aplicabilidad de este modelo a la situación concreta de España, ni tampoco a la Unión Europea. No tratamos de sostener que nuestra solución pase por mimetizar la política de multiculturalismo que conocemos en Canadá. Del mismo modo que no se puede hablar de la sociedad multicultural, porque los factores de multiculturalidad no son idénticos en los diferentes países en que aparecen, ni aún en el mismo país a lo largo de su historia, tampoco es posible encontrar una política verdadera de gestión de las diferentes formas de multiculturalidad. Pese a ello, obviamente, los criterios de eficacia y legitimidad democrática en la respuesta a las manifestaciones de multiculturalidad (flujos migratorios, minorías nacionales y culturales, pueblos indígenas) reducen el abanico de lo aceptable mucho más de lo que un relativismo *tout court* pueda pretender. Por lo demás, la experiencia es siempre una fuente básica de conocimiento y aprendizaje, de forma que no resulta superfluo ni estéril plantear algunos elementos de la política de inmigración construida por Canadá.

7.1.2 CANADÁ, PAÍS DE INMIGRACIÓN

En la primera página de un documento de divulgación elaborado por el departamento canadiense sobre Ciudadanía e Inmigración significativamente titulado *Ensemble vers l'Avenir/Growing Together* (CIC, *Citizenship and Immigration Canada* 1995), se afirma, textualmente, al presentar la historia del país: «Todos somos inmigrantes en Canadá». La tesis oficial es efectivamente ésta: la historia misma de Canadá es la historia de movimientos migratorios, puesto que los primeros pobladores fueron inmigrantes asiáticos que llegaron a través del estrecho de Bering o de las islas Aleutianas. Por eso se afirma textualmente: «Estas primeras naciones fueron los primeros inmigrantes. Desde entonces, por nacimiento o por descendencia, todos nosotros somos inmigrantes, ya que todos nosotros hemos venido de otra parte».

a) *Las etapas migratorias de Canadá*

Las primeras olas migratorias después de esos primeros pobladores son las de los primeros europeos que pisaron Canadá, los exploradores franceses y británicos que abren paso a los colonos europeos (básicamente franceses e ingleses). Tras la victoria británica frente a los franceses en 1759, se produjo la llegada masiva de inmigrantes británicos a Canadá (reforzada casi de inmediato por la llegada de los lealistas ingleses que huían de la derrota en los nuevos Estados Unidos). Particularmente masivas son las llega-

[9] Desde el punto de vista académico y desde la práctica político-jurídica estas dos posiciones no pueden equipararse totalmente. Por otra parte, se han formulado críticas importantes a la conjugación de las dimensiones de gestión del multiculturalismo en Canadá, al insistir en el hecho de que la política específica en relación con los inmigrantes y con las Primeras Naciones tiene una incidencia (y, según estas críticas, una intencionalidad) sobre la degradación de la cuestión francófona como un asunto de minorías, argumento que, en su extremo, parece presente en la posición actual del *Bloc Quebecois* —fundado en 1990— más radicalmente que en el PQ, el *Parti Quebecois* original formado en 1968. Su denuncia es que gana terreno la angloconformidad que transforma, a su vez, el federalismo, devenido en un instrumento homogeneizador y se aducen como ejemplo los episodios de la imposición de la Constitución a Québec y la resistencia al bilingüismo profundo y a las tesis de los otros canadienses no anglófonos. Por eso habría que resistir a lo que se entiende como *americanización* de Canadá.

das de inmigrantes irlandeses, por ejemplo, la de 1845, a consecuencia de las hambrunas.

El período siguiente abarca convencionalmente desde 1867 a 1967, una fase marcada por una política de selección etnocultural —racial— de fuerte jerarquización bajo el paradigma del inmigrante blanco, anglosajón y protestante. La primera gran etapa migratoria de este período se produce tras la aprobación de la Ley Constitucional de 1867, hasta 1895, y es cuando se abren las puertas a la inmigración de Inglaterra y de Estados Unidos. Desde 1896 (el año de la gran emigración hacia el oro de Klondyke) a 1914 se alcanza el momento álgido de los flujos migratorios hacia Canadá. La apertura se produce hacia los países del centro y este de Europa. Entre 1915 y 1945 llegan desplazados de la Primera Gran Guerra y se reclutan europeos para el desarrollo agrícola. Entre 1945 y 1960, como señala Satzewich (1991), comienzan los cambios que darán lugar a un segundo período de carácter universalista, en el que se abandona ese modelo.

En realidad, el momento decisivo de este período comprendido entre 1867 y 1967 se produce con el proyecto de construcción del ferrocarril transoceánico, que se veía al mismo tiempo como un elemento de desarrollo y de atracción de otros territorios (básicamente la Columbia Británica al Canadá). Se cumple en este momento, con toda claridad, aquello que sostiene Li (2003) para explicar hasta qué punto la inmigración es clave en la historia de Canadá: es, al mismo tiempo, un factor decisivo del proceso de *nation building* y del desarrollo social (económico y cultural) del país. La aportación de la inmigración a la construcción del ferrocarril es una metáfora perfecta de esta tesis.

En efecto, el proyecto del ferrocarril, como en el caso de Estados Unidos, requirió, además de técnicos europeos especializados, el reclutamiento de una mano de obra barata que supuso la llamada a miles de inmigrantes irlandeses y chinos, que se añadieron a los británicos y escoceses (predominantes hasta entonces). Con la apertura de la vía férrea fue posible el desarrollo interior de las grandes praderas y la agricultura (y, en otra medida, la ganadería), para lo que se reclutó una nueva leva de inmigrantes europeos, en este caso, del centro y del este de Europa. Sólo entre 1901 y 1911 llegaron un millón y medio de inmigrantes, el 28,9% de la población que existía en ese decenio en Canadá, con un pico de 400.878 inmigrantes en 1913. En este período, que incluye variaciones en función de la coyuntura económica (durante la crisis de 1935 apenas 11.000 inmigrantes fueron admitidos), el modelo de inmigración es, en gran medida, un modelo etnorracial (Li 2003; Abu-Laban y Gabriel 2002), un proyecto fuertemente jerarquizado desde la raza y la identidad cultural, que supuso la exclusión de hecho y las crecientes dificultades para el acceso de los orientales (significativamente, los chinos) y culminó en la Ley sobre inmigración chino-canadiense de 1923 (modificada en sentido aún más restrictivo en 1930), que excluía casi completamente a ese tipo de inmigrantes.[10]

El cambio comienza a abrirse paso a partir de la Segunda Guerra Mundial, aunque la apertura a la inmigración que sigue al fin de la guerra es concebida por el primer ministro Mackenzie King todavía como una inmigración que debe ser exclusivamente europea e, incluso, se produce una cierta selección basada en criterios ideológico-políticos.[11] Cuando se hace patente el cambio es en 1967, el momento en que se aprueba un sistema universal de puntos para reclutar a los inmigrantes, con expresa prohibición de discriminación en razón del país de origen, raza o religión.[12] El nuevo modelo de política migratoria arranca de las necesidades y aptitudes de los inmigrantes y, en particular, de su adecuación al mercado de trabajo interno y de sus conocimientos y formación. Incluye pruebas de lengua (inglés o francés) y valora los estudios, la formación profesional y la edad. Este sistema continúa vigente hasta hoy, con variaciones en los baremos del sistema de puntos.

A partir de 1990, el impacto del fenómeno de la globalización incide en la política de inmigración canadiense, abriendo una inflexión, una nueva etapa en la que se vive hoy. Nueva, hasta el pun-

[10] No fue derogada hasta 1947. Durante su vigencia, sólo fueron admitidos en Canadá ocho inmigrantes chinos.

[11] Cfr. la reveladora cita de King que ofrecen Abu-Laban y Gabriel (2002).

[12] Sin embargo, Abu-Laban (2003) argumenta que la aplicación del sistema de puntos tiende a favorecer a los aplicantes que provienen de países *próximos* a Canadá.

to de que algunos estudiosos críticos hablan de la adopción de criterios neoliberales que transforman la política canadiense de inmigración, en el sentido de orientarse hacia mecanismos que aseguren el reclutamiento de un modelo de inmigrante (y de ciudadano) *deseables*, que correspondería a otra categoría, más próxima al europeo *Gastarbeiter* o *guestworker*, es decir, una orientación para identificar al inmigrante como trabajador (o como agente económico) beneficioso para el país (Abu Laban y Gabriel 2002).

Es en 1994, al cumplirse 125 años de la creación del Servicio de Inmigración, que dependió de diferentes ministerios (hubo brevemente incluso un Ministerio de Inmigración y Ciudadanía que dio paso enseguida a un Ministerio de Empleo e Inmigración), cuando se da el paso al sistema administrativo que continúa vigente. En las elecciones de noviembre de ese año, formaba parte del programa del partido liberal la reagrupación de todos los programas y recursos humanos y materiales de la Administración Pública en materia de inmigración en un único departamento, unido a los programas de registro y promoción de la ciudadanía (que estaban incardinados en el Ministerio Patrimonio de Canadá, *Canadian Heritage*). Se crea, así, un Ministerio de ciudadanía e inmigración, lo que supuso, entre otras consecuencias, la retirada de la cuestión de la ciudadanía del ámbito jurídico (legal) del multiculturalismo.[13] El objetivo de este nuevo Ministerio es la promoción de la *adquisición de la ciudadanía y del civismo*.

Desde 1996 se aprecia el interés por reclutar inmigrantes económicos, que respondan a los perfiles de trabajadores cualificados, trabajadores autónomos, empresarios e inversores con la intención de que se establezcan, de modo permanente, en Canadá. En el documento en el que el Gobierno canadiense presentaba los objetivos de su política de inmigración para los años 2001 y 2002, *Planning now for Canada's future. Introducing a multi-year planning process and the Immigration Plan for 2001-2002- Planifier dés maintenant l'avenir du Canada. Présentation d'un processus de planification pluriannuelle et du Plan d'Inmigration pour 2001 et 2002* (CIC), se ratifica esa línea, aunque se insiste en sostener que la inmigración es *componente esencial de la sociedad canadiense*. El objetivo es atraer la inmigración de trabajadores especializados y de empresarios e inversores como un elemento que ayuda a competir en la economía de la globalización, que contribuye al crecimiento demográfico y de la población activa y, por tanto, se reformula el sistema de puntos para primar a quienes muestren experiencia profesional y competencia. Otra novedad es que se trata de reforzar la captación de inmigrantes temporales. Con todo, se insiste en algunos criterios que siguen ofreciendo diferencias fundamentales respecto al modelo de los países de la Unión Europea: la necesidad de facilitar el tránsito del estatuto de inmigrante temporal al de permanente y la promoción de la reagrupación familiar son los más destacados.

b) *Algunos datos de la inmigración en Canadá hoy*

Tras el rápido repaso por la evolución de los flujos migratorios y del modelo mismo de gestión, quizá sea oportuno facilitar algunos elementos acerca de la situación de la inmigración en Canadá hoy.

Para dar cuenta, de forma sumaria, de la realidad de la presencia actual de los inmigrantes[14] en el país, los datos del CIC constituyen una fuente imprescindible. Si la población de Canadá[15] en 2002 se aproximaba a los 31.324.000 habitantes, los datos disponibles sobre flujos de inmigración correspondientes a 2002 ofrecen una cifra de 229.091 nuevos inmigrantes.[16] El total de inmigrantes en Canadá en 2001 era de 5.400.000, es decir, que suponían el 18,45% de la población. Más de un tercio de esos casi

[13] Decisión criticada como un exceso de federalismo orientado a reducir la presencia binacional en Canadá: se trataría de diluir la francofonía en el mosaico canadiense.

[14] Hablamos de los inmigrantes y no de los refugiados. En 1989 se alcanzó la cifra más importante, 37.361, sólo superada en los últimos cuarenta años en 1980, cuando se admitieron 40.368. Desde hace diez años (1993: 24.835 refugiados admitidos), el número de refugiados admitidos —que no incluye el de personas admitidas por especiales razones humanitarias— se mantiene casi estable en torno a los 25.000, con ligera tendencia al descenso y con la única excepción del año 2000 (30.072).

[15] Cfr. *Census of Canada. Statistics Canada*. Cfr www.statcan.ca

[16] Cfr. www.cic.gc.ca Desde 1990 (216 398), la cifra siempre ha rebasado los 200.000, con la única excepción de 1998 (174.191) y 1999 (189.922). En 2001 se alcanzó el máximo, 250.484.

cinco millones y medio de inmigrantes había llegado a Canadá en el decenio de 1981 a 1991 y, de ellos, casi el 80% se han convertido en ciudadanos canadienses. El peso de los inmigrantes en el total de la población se hace progresivamente más importante, incluso imprescindible. Hoy, el CIC estima que, de continuar la tasa de fecundidad (1,5 en 2002, muy por debajo del nivel de reposición, el 2,1), a partir de 2006 el único incremento de la población canadiense procederá de la inmigración.

Probablemente, el cambio más importante en la evolución reciente de los flujos migratorios que se dirigen hacia Canadá es el del origen de esos flujos. Mientras que a finales de los cincuenta más del 85% de los inmigrantes canadienses eran de origen europeo (el 30% británicos y franceses), diez años después ya sólo representaban el 50%. En 1989, los europeos eran el 27,2% frente al 39,8% de los asiáticos. Hoy, el número más importante de inmigrantes llegados a Canadá procede de Asia (118.899, incluye Oceanía), seguido de África (46.113, incluye desde 2001 el Medio Oriente), Europa (38.841) y Sudamérica (19.417, incluye desde 2001 el Caribe).

La importancia de los inmigrantes asiáticos respecto a los europeos —la fuente tradicionalmente mayor— se asienta a partir de comienzos de los ochenta: es en el año 1979 cuando por primera vez su número (50.450) supera al de éstos (32.858). Hoy representan el 60% de la inmigración llegada en el último decenio.[17]

Por lo que se refiere a los inmigrantes procedentes de países africanos, su número experimenta un primer salto a finales de los ochenta (1989: 12.199) y, un segundo, en el año 2001, cuando superan por primera vez a los europeos (48.278 frente a 43.204).

La mayoría de los inmigrantes, también en términos absolutos (58,34%) tienen como destino la provincia de Ontario (133.641 en 2002), a muy larga distancia de la Columbia Británica (34.000, que suponen el 14,84%), Québec (37.627, 16,43%), Alberta (14.729, 6,43%) y Manitoba (4621, 2,01%).[18] Entre las ciudades, Toronto ocupa el primer lugar (115.580, el 48,71% en 2002), seguida por Montreal (33.004, el 14,41%) y Vancouver (29.922, el 13,60%). Entre las tres suman el 80% del total.[19] Hay que tener en cuenta que la tendencia de los flujos migratorios a Canadá es fuertemente urbana: el 94% de los inmigrantes llegados en el decenio de los noventa se asientan en áreas urbanas, frente al 64% de los canadienses.

En cuanto a la relación de los inmigrantes *económicos* (inmigrantes *tout court*) e inmigración *familiar* (reagrupación), es evidente la tendencia a primar aquélla y reducir ésta. En 1994, la primera suponía el 43% por el 51% de la segunda. A partir de 1996, se invierte la relación: 50% y 46%. En 1999, 52% y 44%.

La complejidad estructural de Canadá se refleja, asimismo, en la competencia en política de inmigración. Desde 1968, Québec consiguió el reconocimiento de una de sus reivindicaciones permanentes (la selección de sus inmigrantes) y ejerce un papel consultivo que culmina en el *Accord Canada-Québec relatif a l'inmigration et à l'admission temporaire des aubains*, aprobado en 1991, que supone la plena y exclusiva competencia de la *belle province* en materia de selección de inmigrantes (excepto por lo que se refiere a la reagrupación familiar y a los refugiados). No hay que olvidar que, precisamente, la Ley federal de reagrupación familiar que incluye a los padres y abuelos, aprobada en 1978, supuso un cambio radical en la composición de la inmigración con destino a Canadá.

7.1.3 LA PECULIARIDAD DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE CANADÁ: LA VINCULACIÓN ENTRE INMIGRACIÓN Y CIUDADANÍA

De todo lo anterior ya cabe desprender algunos argumentos sobre los que sostener la tesis de la especificidad del modelo de política de inmigración seguido por Canadá. Vamos a referirnos a ello con algo más de detenimiento:

[17] En 2001, el 61% de los inmigrantes hablaban en su hogar un idioma distinto al inglés o francés y, de ellos, más de un tercio hablaban chino. En el período de 1991-2001, el número de inmigrantes que se confiesan de religiones diferentes al cristianismo —musulmanes hindúes, *sikhs* y budistas— se ha duplicado.

[18] Las estadísticas examinadas ofrecen como resultado que Columbia Británica y Québec reciben casi idéntica cantidad de inmigrantes, con pequeñas variaciones.

[19] La población total de esas ciudades, en términos de Área Metropolitana (censo de 2001) es de 4.682.897 en Toronto, 3.426.650 en Montreal y 1.986.965 en Vancouver.

a) *Rasgos específicos de la política migratoria de Canadá*

En el año 2004 se cumplieron 135 años desde la creación del servicio de inmigración de este país. Ése es el primer rasgo de los que, a nuestro juicio, singularizan la política de inmigración canadiense, la dilatada experiencia en la gestión de los diferentes tipos de flujos migratorios. De suyo, esta nota no llevaría consigo un aumento de preferencia por ese modelo, aunque indiscutiblemente constituye un punto de referencia que parece obligado conocer, máxime en países como España que afrontan una situación de acelerada transformación en país de destino de los nuevos flujos migratorios. Si a ello añadimos que la política de multiculturalismo fue oficialmente adoptada en 1971, lo que sorprende es que no se haya establecido hasta hoy un mecanismo de intercambio e, incluso, una vía específica que permita a los responsables y gestores de la política española de inmigración aprovechar esa experiencia.

El segundo rasgo definitorio del modelo canadiense es, precisamente, la importancia de la gestión de la política de inmigración. No sólo por el rango ministerial, sino por el desarrollo de todo un sistema administrativo en relación con la inmigración y la ciudadanía, que supone, por ejemplo, la fuerte presencia del servicio canadiense de inmigración en las representaciones diplomáticas de Canadá en el exterior, la existencia de un Comité Permanente en el Parlamento federal (SCCI, *Standing Committee on Citizenship and Immigration*) que ha elaborado un buen número de informes (a los que, a su vez, debe responder el Gobierno) sobre diferentes aspectos de la política de inmigración canadiense y que constituyen un material de máximo interés en materia de inmigración, además de un marco normativo con leyes específicas sobre inmigración y ciudadanía.[20] Los elementos fundamentales del modo de gestión de la política de inmigración canadiense son el sistema de puntos, el multiculturalismo como base de la integración y el acceso a la ciudadanía canadiense.

El tercero es el enfoque positivo y abierto de la política de inmigración, conforme a la tradición canadiense reforzada a partir de 1967 y que se manifiesta en dos elementos:

1. El esfuerzo por la integración desde un punto de vista que reconoce la asimetría en la posición de los inmigrantes. Desde luego, se trata de que los inmigrantes sean iguales en derechos y en deberes pero, a diferencia de lo que sucede en la Unión Europea (en particular, en España), en lugar de insistir obsesivamente en el cumplimiento prioritario de los deberes (que es el correlato de la presunción de sospecha: el inmigrante como amenaza, comenzando por la presentación como delincuente potencial), se pone el acento en la política positiva, promocional, de proporcionar a los inmigrantes los medios necesarios para que puedan integrarse con la población canadiense, admitiendo, además, como punto de partida que no existe nada parecido a una cultura homogénea en la sociedad de acogida, también a diferencia de lo que sucede entre nosotros.

   A partir de la aprobación de la *Immigration and Refugee Protection Act* en 2002, se pone en funcionamiento un abanico de programas que tienen ese objetivo. La garantía de servicios a los *newcomers* incumbe al poder federal y provincial, pero los servicios no los presta el CIC, sino los organismos *fournisseurs de services* en su nombre, mediante contrato. De ahí la existencia de programas y, en primer lugar, el programa sobre aprendizaje de las lenguas oficiales, entendido como requisito *sine qua non:* el *CLIC*, *Cours de Langue pour les Inmigrants au Canada*. Junto a ello, otros tres programas, el *PEAL, Programme d'etablissement et d'adaptation des inmigrés*, el *PA, Programme d'Accueil*, y el *Par, Programme d'Aide au Reetablissement*. En el plan de prioridades de política de inmigración de 2003-2004 se destinaron 396 millones de dólares canadienses a estos programas. Es un documento de gran interés al respecto el Rapport del SCCI 5/2003 *(Settlement and Integration: a sense of belonging. Feeling al home/ Etablissement et Integration. Un sentiment d'appartenance. Se sentir chez soi).* Todo eso no es óbice para que se plantee una política de aprendizaje de la ciudadanía, como señalaremos más adelante.

[20] La primera Ley de ciudadanía canadiense data de 1947. La actual es una revisión profunda de la Ley de 1977. Sobre su evolución, Cfr. Young (1990).

2. En la orientación predominante de la política de inmigración hacia el objetivo de asegurar la pertenencia, es decir, hacia la adquisición de la ciudadanía, tal como aparece en algunos de los *Rapports* del SCCI a los que hacíamos referencia.[21] Éste es, en definitiva, el argumento más importante y, por ello, parece aconsejable que le prestemos una atención aún más específica.

b) *La ciudadanía como elemento de integración*

Como hemos apuntado, ese principio de orientación de la política de inmigración que sostiene como horizonte deseable la ciudadanía, es decir, que apunta hacia la pertenencia, hacia el sentimiento de formar parte del país que se ayuda a construir, es el elemento diferencial respecto a la visión de los inmigrantes que postula la política oficial de inmigración en Canadá y que ha desarrollado la jurisprudencia.[22] Resulta significativo que en el propio nombre del departamento administrativo (con rango de Ministerio) que gestiona esta política de inmigración se reúnan ambas competencias: ciudadanía e inmigración.[23] Ese es, a nuestro juicio, el testimonio más claro de lo que significa integración. Porque apunta hacia la plena integración, que no puede ser otra cosa que integración política, la participación de pleno derecho en el país que se contribuye a construir. Dicho de otro modo —y ésta es la diferencia más importante— *la ciudadanía no es el fin del proceso de integración, sino un medio, un instrumento de integración*. Una propuesta de ciudadanía que no supone una concepción monista, hobbesiana, de la lealtad política, sino coherentemente pluralista (multicultural), hasta el punto de que la doble ciudadanía simultánea está explícitamente reconocida como un estatus posible.

Y aquí alcanzamos el núcleo de la cuestión. La inmigración constituye todo un desafío político, porque interpela nuestras respuestas a las cuestiones políticas fundamentales: quién tiene derecho a pertenecer y por qué a la comunidad política; cuál es la relación entre comunidad etnocultural o nacional *(etnos),* y comunidad política *(demos);* hasta dónde se puede mantener la exclusión del ámbito público de aquellos que no son originariamente miembros de nuestra comunidad. La soberanía y la ciudadanía son, así, sometidas a examen. Li (2003) lo ha formulado de una manera coincidente: la inmigración plantea la discusión entre *old-timers*, a propósito de cómo se identifican a sí mismos (es decir, frente a) y los *newcomers*, teniendo en cuenta que la particularidad de Canadá es que no se construye ni desde el punto de partida ni aun con el objetivo explícito de homogeneidad social y uniformidad cultural característicos de los Estados-nación europeos.

Es cierto que, pese a esa especificidad, la política de inmigración del período 1867-1967 contribuye al refuerzo de esa función de teodicea social (Bourdieu), de segmentación social a partir de la capacidad de jerarquización otorgada a la diferencia etnocultural, racial. En este senti-

[21] Entre estos *Rapports* del SCCI, que merecerían por su interés un estudio pormenorizado, cabe destacar al menos cuatro. En primer lugar, tres de los más recientes:

1. *Attirer les inmigrants*, de junio de 2002, que insiste en la decisiva función de las provincias y de los municipios y propone reconocerles competencias en los programas de reclutamiento de inmigrantes (recomendaciones 39, 40 y 42), algo de lo que debiera aprender nuestro país. No menos interesante es la respuesta del Gobierno (CIC, 2002).
2. El *Rapport* titulado *Bâtir un pays*, relativo al reglamento de la nueva Ley sobre inmigración y protección de los refugiados, de marzo de 2002, que examina la nueva prioridad acerca de los trabajadores especializados y cualificados y propone revisiones de la reforma del nuevo sistema de puntos.
3. El *Rapport* de 2003, de título no menos significativo, *Settlement and Integration: a sense of belonging, feeling at home*.
4. *Rapport* de 1994 (*La citoyenneté canadienne. Un sentiment d'appartenance*), particularmente significativo del modelo canadiense de ciudadanía e inmigración.

[22] Tan importante como el citado caso Grant, desde el punto de vista de la política de inmigración y de la exigencia de igualdad de reconocimiento de derechos como requisito de integración, es el caso Singh, una resolución de la Corte Suprema de Canadá —cfr. Armadale Communications (1991)— en el que el Tribunal Supremo canadiense decidió que la Carta canadiense de derechos fundamentales se aplica a todas las personas que se encuentran en Canadá, sean o no ciudadanos, y arranca del artículo 15, que consagra la igualdad y la no discriminación.

[23] El CIC proporciona la documentación imprescindible para los inmigrantes a Canadá, pero también para los estudiosos de la política canadiense de inmigración. Puede encontrarse en la página web del CIC, ya citada, por ejemplo, el libro *A look to Canada/Regard sur le Canada* www.cic.gc.ca, que es la referencia para el examen de ciudadanía al que nos referiremos después.

do, de acuerdo con el planteamiento de Li (2003), los *old-timers* (a su vez inmigrantes respecto a las Primeras Naciones, a quienes ignoran), refuerzan su posición respecto a los *newcomers*. La política de inmigración provee una función de aduana, de barrera a la hora de establecer quién es un inmigrante deseable y cumple dos funciones capitales: en primer lugar, asegurar la eficacia en el desarrollo económico y la satisfacción de las necesidades, comenzando por los puestos de trabajo. Además, regular las fronteras sociales, culturales y simbólicas de la nación. Por eso hay una clara distinción entre dos grupos: *charter-status* e *immigrant status.* Los que llegaron antes afirman su posición de hegemonía casi exclusivamente desde la base de su prioridad temporal, y el atributo principal, el más visible, es precisamente su competencia exclusiva a la hora de determinar las condiciones de admisión de los otros. La noción de ciudadanía, en todo caso, es más compleja de lo que su presentación técnico-jurídica sugiere. La ciudadanía, además de un título formal de derechos y deberes, implica las nociones de pertenencia, identidad y lealtad.

El SCCI ha prestado atención en dos importantes *rapports* a la cuestión de la ciudadanía en esa compleja relación. Por ejemplo, en el ya citado *Rapport La citoyenneté canadienne. Un sentiment du pertenence* lo subraya así:

> Entre nuestras responsabilidades como ciudadanos, hay una que aparece en primer lugar: la participación individual en la vida de la nación. Esta participación adopta diversas formas y no se limita al derecho al voto. Algunos participan en la vida colectiva mediante el voluntariado y beneficencia, o como miembros de organismos, o trabajando para el bien común, o comportándose como vecinos. Tenemos la firme convicción de que es la participación en la vida de la colectividad y del país lo que crea el sentimiento de pertenencia.

Y también en un segundo *Rapport* más reciente (5/2003), ya mencionado, el titulado *Settlement and Integration: a sense of Belonging. «Feeling at Home» (Etablissement et Integration. Un sentiment d'appartenance. «Se sentir chez soi»).* Ésta es la noción de integración y pertenencia que se trata de estimular, la que supone sentirse en casa. Las recomendaciones de este *rapport* muestran el grado de concreción y extensión de los derechos, de los servicios y prestaciones (a la formación lingüística, a la salud mental, a la prevención del llamado *síndrome de Ulises)* y una meticulosa atención a la prevención y eliminación de todas las manifestaciones de discriminación, que incluye campañas de sensibilización de los ciudadanos canadienses para enseñarles la aportación en todos los órdenes (no sólo en el económico) de los inmigrantes. Son, asimismo, destacables las recomendaciones del Comité Permanente del Parlamento acerca de la necesidad de implicar a la Administración provincial y municipal y de fomentar la participación activa de los miembros de la colectividad local de acogida a los inmigrantes que llegan a esos municipios canadienses en el proceso de estabilización y de integración, sugiriéndose la técnica de *jumelage* entre los *newcomers* y los ciudadanos.

Todo ello explica que se conceda una notable importancia a las dimensiones simbólicas, a los signos comunes en los que se muestra la común pertenencia y la lealtad a lo que une desde la diversidad. Eso se explica también por otro factor. Aludimos a la conveniencia de tener en cuenta respecto al modelo canadiense de ciudadanía (y de acceso a la misma) el carácter reciente de Canadá como país. Se trata, desde luego, del hecho de que el proceso de repatriación de la Constitución, que supone de derecho la autonomía absoluta de Canadá (aunque la reina permanezca como cabeza del Estado) data de 1982.[24] Por lo que se refiere a los signos de identidad canadiense, parte relevante del test de acceso a la ciudadanía, la adopción de la bandera oficial data de 1964 (en vigor desde 1965), mientras que la adopción del himno oficial del *O Canada!* se remonta sólo a 1980. Estos símbolos comunes (y, con ellos, la historia común, las lenguas oficiales) son en buena medida el cemento visible de la unión de la diversidad. Por

[24] La Ley constitucional de Canadá es de 1982 (adoptada con la oposición de Québec) y fue enmendada en 1984 para reconocer derechos a los autóctonos. En 1987 se adoptó el acuerdo del lago Meech entre el Gobierno federal y el de las provincias que reconocía la *sociedad distinta* y las condiciones exigidas por Québec. Pero el acuerdo no obtuvo la ratificación posterior por parte de todas las legislaturas provinciales: Manitoba y Terranova no lo hicieron.

eso, el acceso a la ciudadanía se cifra, en buena medida, en su conocimiento. Y por eso también la solemnidad que se pretende para la ceremonia de juramento de la ciudadanía.

7.2 UNIÓN EUROPEA Y CIUDADANÍA CÍVICA: ¿UN MARCO COMÚN PARA LA INTEGRACIÓN POLÍTICA DE LOS INMIGRANTES?

7.2.1 EL INCIERTO *DEMOS* EUROPEO

La metáfora del mosaico canadiense tiene su contraimagen especular en la Unión Europea, inacabado rompecabezas político cuya formación ha sido un *work in progress* peculiar caracterizado por la agregación sucesiva de las piezas que lo conforman (1957, 1971, 1973, 1980, 1986, 1994, 2004 y 2007) y por la secuenciación *al revés* del itinerario de su constitución como organización política. Durante décadas, el vínculo de unión de la Comunidad Europea fue esencialmente económico, mientras que la idea de la ciudadanía europea se asoció, hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX, a la libre circulación de trabajadores en un mercado común emergente. Sólo tras la refundación operada por el Tratado de Maastricht, la Unión Europea se ha hecho tangible como entidad propiamente *política.* Desde entonces, la compleja estructura de la UE —a la que bien podría serle aplicada la descripción que Pufendorf hiciera del Imperio Germánico: *irregulare aliquod corpus et monstro simile*— ha dado lugar a intensos debates sobre la naturaleza y las formas de la autoridad política en los que el futuro de la categoría de ciudadanía ocupa un lugar destacado (Preuss, Everson, Koenig-Archibugi y Lefebvre 2003).

El establecimiento formal de la ciudadanía europea dio un nuevo impulso al proyecto originario de crear un marco jurídico-político transnacional capaz de unir a Europa. Si bien la integración política es un avance de indudable importancia que permite hablar de una ciudadanía desvinculada de la nacionalidad, la determinación de la pertenencia a la nueva comunidad de ciudadanos —que se solapa a las comunidades nacionales que la conforman— ha permanecido en manos de los Estados. El artículo 8B del Tratado de Maastricht (renumerado en las sucesivas versiones consolidadas del Tratado de la Unión y ahora receptado en el Tratado Constitucional) estableció, por una parte, que es ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro, y, por otra, que la ciudadanía de la Unión es *complementaria y no sustitutiva* de la ciudadanía nacional. Los Estados miembros preservaron su autoridad para definir las reglas de adquisición y la pérdida de su ciudadanía, es decir, para fijar por ley interna cuándo un individuo posee la nacionalidad de un Estado miembro, de modo que son los propios Estados (y no la UE) los que determinan el modo en que los individuos adquieren la ciudadanía europea. Aun con estas limitaciones, desde 1992 resulta posible caracterizar a la UE como una comunidad política de nueva planta que no es equiparable a una mera agregación de soberanías estatales ni a un Estado-nación en el sentido tradicional. Queda por saber si detrás del logro político hay un *demos* transnacional llamado a encarnar la nueva ciudadanía y a hacer viable un proyecto realmente inclusivo (Balibar 1994).

Los dilemas que ha planteado la construcción de la UE como proyecto político y los debates sobre cuál debe ser el vínculo de unión entre los europeos[25] no pueden disociarse, actualmente, de una cuestión vinculada a la limitación señalada que la UE sólo ha abordado de una manera parcial e incompleta, a saber, cómo integrar en el naciente *demos* europeo a los sujetos que no pertenecen a pieza alguna del rompecabezas (léase, a ningún Estado miembro), es decir, los llamados nacionales de terceros países.[26]

La inmigración ha evidenciado las limitaciones de los dos caminos complementarios y entrelazados a

[25] Al respecto, el diálogo filosófico-político entre Habermas ([1992] 2000) y Taylor (1997) resulta todavía hoy clarificador.

[26] Con la expresión *nacionales de terceros países,* la UE designa a los inmigrantes en situación de regularidad administrativa, cuyo número total representa en volumen de población aproximado el séptimo país de la UE. La UE ignora, de modo casi sistemático en sus documentos normativos, a los inmigrantes en situación de irregularidad. El planteamiento sobre el lugar de la inmigración en las perspectivas demográficas de la UE ha sido expuesto recientemente por la COM (2006) 571, de 12 de octubre de 2006, Comunicación de la Comisión sobre el tema «El futuro demográfico de Europa: del desafío a la oportunidad».

través de los que Europa trata de construirse gradualmente a sí misma como un marco político que, si bien no puede ya fundar su razón de ser en una *mitopoyesis* nacional de corte decimonónico, aspira a establecer un vínculo de unión comprensivo equiparable al estatus de pertenencia a una comunidad política. Estos dos caminos son, por una parte, la senda cálida de la afiliación a una identidad europea pensada como un *prius* cultural y axiológico, y, por otra, la senda fría de la creación artificial de la unión política y la nueva ciudadanía mediante reglas de derecho.

La delimitación de la *identidad europea* tropieza, en primer lugar, con la diversidad interna de la UE. Pero hay razones adicionales por las que resulta problemático confiar la unidad del incierto *demos* europeo a la argamasa de una identidad predefinida. La historia, los valores, el patrimonio y la herencia cultural de Europa no están acotados por las fronteras de los Estados miembros —ahora, las nuevas fronteras—. La herencia europea comprende todo el territorio del continente, incluyendo el de algunos países que llaman a las puertas de la UE —por ejemplo, Turquía— y comprometen el imaginario de identidad, la *verdadera Europa*, en cuya construcción suele anteponerse una visión implícita o explícitamente culturalista de la identidad europea que conduce a un callejón sin salida (Lucas 2005a). Tanto en el paradójico caso de los *europeos aspirantes a europeos*, como en el de los inmigrantes de países no europeos residentes en los Estados miembros, el arraigo de un sentido de pertenencia compartido *con* los ciudadanos de la UE no dependerá de la adhesión automática y acrítica de los primeros a un principio de identidad colectiva ligado a determinados presupuestos abarcativos, sino de la capacidad de las instituciones políticas y jurídicas que encarnan el proyecto de unión política para crear puentes identitarios bajo los cuales se favorezcan formas de cooperación y solidaridad entre todas las comunidades que sean respetuosas con sus diversas identidades (Bousetta 2005).

Si sólo puede construirse un *demos* realmente plural e inclusivo desechando ciertas precomprensiones que reenvían a un *etnos* europeo inexistente, parece entonces más útil anclar la construcción del vínculo de pertenencia en el artificialismo cartesiano de las normas jurídicas y las nuevas instituciones, es decir, en el cemento de la política y el derecho. Pero también el camino del derecho y de la política exhibe algunas inercias históricas asociadas a la comprensión nacional del Estado moderno, paradigmáticamente reflejadas en la resistencia de las piezas del rompecabezas al ver erosionada su base tradicional de legitimación simbólica.

«La divisa de la Unión es "unida en la diversidad"», dice el artículo I-8 del Tratado Constitucional Europeo (TCE); un lema prometedor aplicable, como ya se señaló, al mosaico canadiense que es reiterado en el artículo II-82 («La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística»). Esta declaración de principios se ve ampliamente matizada por la definición ensimismada de la diversidad que hace el artículo I-3-3 («La Unión respetará la riqueza de *su* diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo») y, sobre todo, por el refrendo que el artículo I-10-1 hace del marcador excluséogeno de los inmigrantes establecido ya en Maastricht respecto a la incorporación a la ciudadanía de la Unión.

No sólo las dificultades del proceso de ratificación del Tratado Constitucional revelan los límites del camino falible y modificable del derecho para construir el nuevo *demos* y acomodar en él a los inmigrantes. En términos materiales, el derecho comunitario *de la inmigración* desarrollado bajo el mandato de comunitarización del Tratado de Ámsterdam y las directrices de Tampere no ha tenido la necesaria y esperada fuerza incluyente, a pesar de los avances que se han producido (García Añón 2004c). Desde el punto de vista técnico-formal, y ateniéndonos a la definición que hace el propio derecho comunitario de las políticas comunes, ni siquiera puede decirse que la llamada *política común* de inmigración sea tal, dado que se limita a establecer unas competencias de naturaleza compartida entre la UE y sus Estados miembros —con un significativo protagonismo de las carteras ministeriales de justicia e interior— y que es esencialmente una política de mínimos orientada en la práctica a favorecer la coordinación de la UE con los Estados o a incentivar concretas actuaciones de estos últimos, cuya competencia exclusiva para regular aspectos centrales en la materia no es cuestionada (González Vega 2006). La persistente renuencia de los Estados a ceder terreno en el ámbito

de la inmigración y la transferencia al ámbito comunitario de las tendencias restrictivas de las políticas domésticas marcan los desarrollos recientes de la política común de inmigración, presidida por una *lógica fundamentalista estatal* (Zapata-Barrero 2001c) con repercusiones claramente negativas para la incorporación de los inmigrantes al *demos* europeo.

Estas dificultades no han impedido a la UE diseñar *en los documentos* —principalmente, en documentos de carácter no normativo— un auténtico modelo europeo de ciudadanía e integración para (y con) los nacionales de terceros países en muchos aspectos equiparable a la política de inmigración canadiense. Ahora bien, los elementos principales del modelo europeo de ciudadanía e inmigración, articulado en torno al concepto de *ciudadanía cívica*, han tenido una muy escasa concreción *en las normas y las políticas* de la propia UE y de los Estados miembros. Trayendo a este tema el conocido marco conceptual propuesto por Habermas, podría decirse que la acción comunicativa de las instituciones que han contribuido a construir el modelo ha sido ignorada por la acción estratégica de las instancias con auténtico poder decisorio en la definición de la política común de inmigración. La paradoja de Europa es que, habiéndose dotado de un modelo teórico de integración atendible, ella misma se ha encargado de apartarlo de la primera plana de su agenda política.

7.2.2 LA CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL DE LA «CIUDADANÍA CÍVICA»: UN MISMO DISCURSO INCLUSIVO Y DOS INTERPRETACIONES

La Comisión Europea (COM (2000) 757, de 22 de noviembre) introdujo la noción de *ciudadanía cívica* en el marco de las recomendaciones de Tampere (1999) con el fin de estimular el debate en torno a la política europea de inmigración en ciernes. La categoría se presentó como el eje de una política de integración de los inmigrantes basada en un conjunto común de derechos cuya referencia era la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE,[27] pero también como una propuesta de *policy making* que alentaba la reflexión institucional en torno a los posibles modos de incorporación a los nacionales de terceros países a la ciudadanía de la Unión.

La integración fue ya definida en esta Comunicación como un «proceso bidireccional basado en derechos mutuos y obligaciones correspondientes a los ciudadanos de terceros países y de la sociedad de acogida, que permite la plena participación de los inmigrantes», una propuesta conceptual que anunciaba un cambio de planteamiento en relación con la integración de los inmigrantes y que receptaba algunas aportaciones del debate filosófico-político de la década de los años noventa sobre las transformaciones en la comprensión tradicional de la ciudadanía (Lucas 2001c). No en vano, la Comunicación contemplaba la concesión a largo plazo de derechos cívicos y políticos a los migrantes residentes.

El diálogo entre los principales actores institucionales involucrados en el desarrollo de la categoría (Comisión, Parlamento Europeo, Comité de las Regiones y Comité Económico y Social Europeo) contribuyó, desde entonces, a la especificación de un nuevo planteamiento europeo que buscaba incluir a los inmigrantes como sujetos de derecho y también como sujetos políticos en la UE, aunque hay que precisar que el estatus de *denizen* a escala europea (Hammar 2003; Zapata-Barrero 2005b) definido por la ciudadanía cívica se refiere, en lo esencial, a los nacionales de terceros países residentes de larga duración. Conviene detenerse a analizar el proceso de concreción conceptual de la ciudadanía cívica, dado que las instituciones participantes en el mismo interpretaron la categoría de una forma no totalmente convergente. Es precisamente en los dos aspectos sobre los que este estudio centra su atención, el acceso a la ciudadanía europea y, en menor medida, los derechos políticos, donde se encuentran algunas de estas divergencias.

Recogiendo los principios de la COM (2000) 757 y de otros documentos,[28] la Comisión desarrolló de

[27] Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01 de 7 de diciembre).

[28] Por ejemplo, COM (2001) 387 final, de 11 de julio, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración.

[29] COM (2003) 336 final, de 3 de junio, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de la Regiones, sobre inmigración, integración y empleo.

un modo más acabado en la COM (2003) 336[29] la perspectiva bidireccional de la integración en la que la ciudadanía cívica se inscribe, *(a),* y precisó la definición de la ciudadanía cívica como estatus, *(b)*.

a) La Comisión aboga en el documento por un planteamiento *holístico* y multidimensional en materia de política de integración que tome en consideración los diversos elementos y agentes que intervienen en el proceso.
   Por una parte, la Comisión subraya que la integración no sólo atañe a las *dimensiones* económico-laborales y sociales de la incorporación del inmigrante a la sociedad de acogida, sino también a las cuestiones vinculadas a la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía, la participación y los derechos cívicos y políticos. La concreción de los elementos necesarios para desarrollar e implementar políticas de integración debe, por ello, incluir la inserción en el mercado laboral, el acceso a derechos sociales, la educación, los conocimientos lingüísticos, los problemas urbanos y de vivienda, la sanidad, los servicios sociales y la participación cívica y política (apartados 3.1 y 3.2). En relación con los derechos políticos, la Comisión señala que el derecho de voto de los inmigrantes no debería derivarse de la nacionalidad, sino de la residencia permanente, y que el Tratado Constitucional —entonces en fase de discusión— podría constituir la base para conceder derechos políticos a los inmigrantes residentes de larga duración (apartado 3.3).
   Por otra parte, los *agentes* o actores a quienes corresponde la puesta en marcha de las políticas de integración son los Estados, si bien la aplicación adecuada del planteamiento multidimensional de la integración depende, según la Comisión, de la introducción de mejoras de coordinación entre las políticas de integración a todos los niveles, en todas las disciplinas, en los países de origen —cuya colaboración resulta vital en la definición de la situación de sus nacionales que residan en otro Estado— y en los de acogida, así como de la incorporación de los interlocutores sociales, entre ellos los inmigrantes y sus representantes, a los procesos de definición y puesta en práctica de las políticas (apartado 3.4).
b) En segundo lugar, la Comisión profundiza en la definición de la *ciudadanía cívica* como un estatus de pertenencia intermedio, situado entre el estatus del inmigrante y el del ciudadano europeo de pleno derecho. La Comisión tenía aquí en mira la gestación de la que a la postre sería la Directiva 2003/109/CE del Consejo, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, cuyo planteamiento general sería acogido favorablemente por el Consejo de Salónica apenas unos días después de publicada la COM (2003) 336.[30] Como ha señalado Zapata-Barrero (2005b) en la especificación de este estatus, la Comisión muestra un doble rostro. Por una parte, el objetivo declarado es que los inmigrantes adquieran un conjunto de derechos y obligaciones básicos en un período de varios años —la Carta de los Derechos Fundamentales sería el marco de referencia para ello—, de manera que reciban el mismo trato que los ciudadanos de su Estado de acogida aunque no hayan sido naturalizados. Sin embargo, en el texto de la Comunicación, la adquisición de la ciudadanía cívica se concibe, al mismo tiempo, como un primer paso en el proceso de obtención de la nacionalidad del Estado miembro de acogida. A juicio del autor citado, aunque la apelación constante al vínculo entre integración y obtención de la nacionalidad aparece de un modo sutil en la Comunicación, el texto revela una lógica estatal que equipara integración y acceso a la ciudadanía con adquisición de nacionalidad.[31]
   El Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones y el CESE (Comité Económico y Social Europeo) se unieron al impulso de la Comisión. Todos los documentos de estas instituciones posteriores a la COM (2003) 336 apoyaron la perspectiva bidireccional y holística de la integración y la noción de ciudadanía cívica en los términos expuestos anteriormente, aunque con los matices que se verán a continuación. El Parlamento Europeo acogió favorablemente la incorporación de la categoría como un estatuto que otorgaba a los inmigrantes derechos básicos, incluyendo el de-

[30] Véase Conclusiones del Consejo de Salónica (19-20 de junio de 2003), parágrafo 28.
[31] Véanse los apartados 3.3.6 y 4.3 («Ciudadanía y nacionalidad cívicas: herramientas para facilitar la integración») de la COM (2003) 336.

recho de voto en las elecciones locales y al Parlamento Europeo.[32] Por su parte, el Comité de las Regiones también reaccionó positivamente ante la Comunicación de la Comisión,[33] subrayando la relevancia de entes locales y las regiones como espacios de integración de los inmigrantes y reclamando el desarrollo de directrices para el reconocimiento de los derechos cívicos como requisito para la integración efectiva.

Pero fue el CESE el que, en sendos Dictámenes, propuso la interpretación más audaz de la ciudadanía cívica. En el primer Dictamen, centrado en la COM (2003) 336 de la Comisión,[34] hizo hincapié en la idea de que la integración debe comportar la equiparación de los inmigrantes con el resto de la población en derechos y deberes y en el acceso a bienes, servicios y a los cauces de participación ciudadana en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato (apartados 1.3 y 5.1). Asimismo, avanzó la propuesta de definición de la ciudadanía de la UE como *ciudadanía extensa*, basada en la igualdad de derechos y deberes para los nacionales de terceros Estados de larga duración (apartados 5.2/5.2.1 y 3.4). En el segundo Dictamen, enmarcado ya en los debates de la Convención Europea,[35] profundizó en esta interpretación de la ciudadanía cívica —la *ciudadanía extensa*— situando el debate en el terreno de la igualdad de trato y la no discriminación (apartados 1.2 y 2.3). El CESE defendió, de manera explícita, un nuevo criterio de atribución a la ciudadanía europea de los nacionales de terceros países basado en la residencia permanente (apartado 2.8) y solicitaba a la Convención la concesión de la ciudadanía europea a los inmigrantes residentes de larga duración, y exponía un elenco de pautas para el desarrollo de una *ciudadanía europea plural, inclusiva y participativa* coherente con los principios y valores expresados en el texto del Tratado Constitucional (apartado 4). Finalmente, el CESE defendió el reconocimiento del derecho de sufragio como un factor imprescindible para la integración de los inmigrantes y retomó el concepto de *integración cívica*, definida ya en dictámenes previos[36] como la «progresiva equiparación de los inmigrantes con el resto de la población, en derechos y deberes, así como su acceso a bienes, servicios y cauces de participación ciudadana en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato» (apartado 5.3).

A pesar del acento inclusivo de todos los documentos citados y más allá del acuerdo genérico expresado por los participantes en el diálogo institucional sobre la perspectiva que deberían adoptar las políticas de integración de la UE, en este debate se perfilaron dos concepciones o dos interpretaciones alternativas de la *ciudadanía cívica* con relación a la inclusión de los inmigrantes en la ciudadanía europea.

Desde la perspectiva de la Comisión, la noción de *ciudadanía cívica* responde, en este aspecto específico, a la intención de armonizar el estatuto de la residencia permanente para que adquiera dimensión europea, pero también como un paso intermedio para la adquisición de la ciudadanía nacional (la nacionalidad de un Estado miembro). Se trata de una propuesta para dar solución a la asimetría actualmente existente en la adquisición de la ciudadanía europea a través de la afiliación formal a los Estados miembros, puesto que cada Estado regula de forma distinta la *ciudadanía permanente* (es decir, los requisitos para adquirir la ciudadanía-nacionalidad). La ciudadanía cívica sería, por tanto, una suerte de estatus de *denizen* cualificado, pero no equiparado a la ciudadanía de la Unión. La Comisión defendió la incorporación del derecho de voto al estatuto de residente de larga duración, una demanda finalmente desatendida. Hoy por hoy, no sólo la adquisición de la ciudadanía europea, sino también el reconocimiento de los derechos

[32] Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión sobre inmigración, integración y empleo (COM [2003]) 336 – 2003/2147(INI).

[33] Dictamen del Comité de las Regiones (2004/C 109/08) sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo».

[34] Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (2003/C 80/25) sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo» (COM (2003) 336 final).

[35] Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (2003/C 2008/19) sobre el tema «incorporación a la ciudadanía de la Unión Europea».

[36] Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (365/2002), de 21 de marzo de 2002, sobre el tema «La inmigración, la integración y el papel sobre la sociedad civil organizada», en relación con el establecimiento del Programa Marco Comunitario para promover la integración

de sufragio activo y pasivo en el ámbito local, que gozan los ciudadanos de la UE, siguen estando condicionados a la adquisición de la nacionalidad del Estado miembro por parte del inmigrante. En definitiva, en la interpretación de la Comisión, la ciudadanía cívica es un elemento esencial del proceso de integración y un estatuto asociado a un conjunto de derechos comunes entre los inmigrantes y los ciudadanos europeos. Sin embargo, se mantiene la *brecha* entre la ciudadanía cívica y la ciudadanía europea (cuya adquisición depende de la adquisición de la nacionalidad de un Estado miembro).

La segunda interpretación de la ciudadanía cívica, la *ciudadanía extensa* propuesta por el Comité Económico y Social Europeo, se inserta, en cambio, en una lógica posnacional más innovadora, dado que el título para la adquisición de la ciudadanía europea y de los derechos asociados a la misma, incluyendo el sufragio local, es, en esta segunda aproximación, la residencia continuada del inmigrante en un Estado miembro (y no la nacionalidad). Se trata de un modelo defendible en la medida en que toma en serio la idea de que la integración de los inmigrantes no puede reputarse como tal si no incorpora la garantía de la igualdad jurídica y política, y porque vincula expresamente las políticas de integración a la ciudadanía (Lucas 2005b, 2006c). En efecto, esta interpretación propone el cierre de la brecha entre *ciudadanía cívica* y ciudadanía europea a través de una tendencial equiparación de estatutos que salva los recurrentes obstáculos de la lógica estadocéntrica, de modo que la desvinculación entre la participación cívica y política en el ámbito local y la nacionalidad se extienda a los inmigrantes residentes en los Estados miembros, en los mismos términos que para los ciudadanos europeos de pleno derecho.

7.2.3 LAS PALABRAS Y LOS HECHOS: EUROPA Y LAS OPORTUNIDADES PERDIDAS

El debate sobre la construcción de un modelo de política común de integración de los nacionales de terceros países no puede calificarse como un mero intercambio de fórmulas retóricas entre instituciones que, excepción hecha de la Comisión y, en menor medida, el Parlamento, carecen de poder decisorio real. Sin embargo, tampoco puede decirse que este diálogo institucional haya sido una parte fundamental en el proceso de construcción política de la Unión Europea y en la creación, a partir de la celebración de la cumbre de Tampere, de un espacio de libertad, seguridad y justicia, ámbito en el que la política común de inmigración se incardina.

La divergencia entre el modelo holístico de integración y la realidad comienza en el hecho de que los tímidos progresos que se han producido hacia una regulación armonizadora en relación con determinados colectivos de sujetos se reducen, desde la perspectiva jurídica, a la aprobación de Directivas. Algunas de ellas, más recientes y más detalladas, pretenden facilitar una inmigración cualificada.[37] Otras, las más relevantes para nuestro tema, contemplan, en cambio, un derecho de mínimos para no obligar a los Estados a realizar importantes modificaciones en las legislaciones internas a la hora de llevar a cabo la transposición.

Junto a las Directivas 2000/43 y 2000/78 relativas a la aplicación del principio de igualdad de trato y no discriminación, instrumentos de clara incidencia en el ámbito de la integración de los inmigrantes, dos de los principales documentos normativos aprobados en el período 1999-2004 han sido la Directiva sobre reagrupación familiar,[38] que establece una regulación muy restrictiva, cuestionada en su día por el Parlamento Europeo por su eventual colisión con Tratados de derechos humanos, y la Directiva 2003/109, del Consejo de 25 de noviembre de 2003, sobre la definición del estatuto de nacionales de terceros países residentes de larga duración. A pesar de que esta última constituye un importante avance, también puede ser caracterizada como una oportunidad perdida en la concreción normativa de la ciudadanía cívica. En ella se sanciona la brecha entre ésta y la ciudada-

social de los inmigrantes.

[37] Directiva 2004/114/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado; y Directiva 2005/71/CE del Consejo, de 12 de octubre de 2005, sobre admisión de investigadores nacionales de terceros Estados.

[38] Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar.

nía europea, excluyendo los derechos políticos previstos en la ciudadanía de la UE del estatus configurado por la Directiva para aquellos inmigrantes con residencia legal e ininterrumpida durante un período de cinco años —aunque incorpora derechos de participación como la libre sindicación y la asociación—. Dos de los elementos esenciales para la incorporación de los inmigrantes al incierto *demos* europeo (el acceso a la ciudadanía europea y el reconocimiento del derecho de sufragio) quedan, por tanto, fuera del umbral comunitario y son confiados a la regulación fragmentaria y asimétrica de los Estados miembros en materia de nacionalidad y acceso al subsistema electoral.

La divergencia entre los discursos inclusivos del CESE y de las otras instituciones participantes en el debate sobre la ciudadanía cívica y el espíritu de los principales instrumentos legislativos y políticos aprobados por la UE en el contexto de la *comunitarización* de las políticas de integración —fijada por el Tratado de Ámsterdam para mayo de 2004—, se hizo evidente a lo largo del proceso de elaboración del Tratado Constitucional Europeo,[39] otro claro ejemplo de oportunidad perdida para dar una respuesta adecuada a los desafíos que plantea el fenómeno migratorio. Ni la Convención (hasta el año 2003) ni la Conferencia Intergubernamental atendieron los argumentos del debate sobre la ciudadanía cívica y la integración, por no hablar ya de la cuestión de los derechos políticos. El texto final del TCE apenas hizo una interpretación marginal sobre el tema, consagrando, por el contrario, la lógica estadocéntrica en materia de políticas de integración, al prever en su artículo III-267.4 la posibilidad de que una ley o una ley marco europea pueda establecer medidas para el fomento y el apoyo de la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, «con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros».

Lejos de recuperar la breve inflexión que supuso en nuestra mirada sobre la inmigración las recomendaciones de Tampere, que apuntaban a una nueva concepción de los flujos migratorios como un fenómeno estructural que debía gestionarse en clave de democracia, codesarrollo y derechos humanos, el TCE se limita a profundizar en los dogmas y prejuicios que nutren nuestra mirada sobre la inmigración y que inspiran nuestra respuesta, nuestra mal llamada *política migratoria* y la doble reducción que la informa. Por un lado, la reducción de la inmigración a su dimensión económico-laboral e instrumental.[40] Por otro, la reducción de la política de inmigración al control y el blindaje de fronteras ampliado al ámbito de la seguridad. El núcleo de la política de inmigración en el TCE se incluye en el Capítulo IV, dentro de la Sección 2.ª, que lleva por título «Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración»,[41] lo que da una idea de la perspectiva desde la que la UE enfoca el fenómeno migratorio (Lucas 2006a).

Los ambiciosos objetivos propuestos en el programa de Tampere contrastan con los escasos resultados cosechados en materia de política común de inmigración a lo largo del quinquenio 1999-2004 (Niessen 2004). La Comisión admitió la existencia de obstáculos para el cumplimiento eficaz y transparente de algunos de los objetivos previstos al hacer balance del programa de Tampere en 2004.[42] Aun con los habituales eufemismos y perífrasis, también el Consejo Europeo de Bruselas (4 y 5 de

[39] Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros; Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Bruselas, 13 de octubre de 2004. CIG 87/1/04 REV 1.

[40] El TCE reconoce la libertad profesional y derecho a trabajar de los inmigrantes regulares (equiparable a los ciudadanos de la Unión) (art. II-75), aunque la libertad de circulación y residencia (art. II-105) no se reconoce explícitamente. Asimismo, en el apartado sobre Política Social, el art. III-210 epígrafe 1 señala que «la Unión apoyará y complementará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos: [...] Las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión».

[41] Si bien la *política de inmigración* está incluida en el Capítulo IV del TCE («Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia»), el tratamiento convencional de las cuestiones migratorias desborda los límites del TCE. La obsesión por la inmigración ilegal que caracteriza a la UE se plasma, además, en los Acuerdos de diálogo político y cooperación entre la UE y sus Estados miembros y los Estados de otras comunidades regionales (por ejemplo, la Comunidad Andina y la Comunidad centroamericana) relativos a «cooperación en materia de migración». Sobre esto, véase González Vega (2006).

[42] COM (2004) 401 final, de 2 de junio, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones.

noviembre de 2004) reconoció este extremo en el documento de presentación del nuevo programa plurianual que prosigue la construcción de espacio de libertad, seguridad y justicia: el Programa de La Haya.[43]

Las dificultades con las que ha tropezado el fragmentario desarrollo de la agenda común de inmigración se solapan, en todo caso, con el cambio de prioridades y con la inflexión securitaria que se detectan en la letra y los primeros desarrollos del Programa de La Haya, en continuidad con el giro preventivo que los atentados del 11-S imprimieron a la política común de inmigración a partir de 2001. El resurgimiento del terrorismo internacional y el debate sobre la seguridad de él derivado se ha añadido con cierto oportunismo al antiguo discurso de la amenaza relacionada con la inmigración, estableciendo un vínculo entre migración, terrorismo internacional y *nuestro* sentimiento de seguridad (Triandafyllidou 2005). A partir del punto de inflexión marcado por el 11-S y sus secuelas en Europa, cuestiones como la eficacia en el control policial de los flujos, la lucha contra la inmigración ilegal o la política común de repatriaciones se han convertido en un eje fundamental de la política europea (Solanes 2005; Gil Araujo 2005), mientras que los Estados miembros han ido apartándose de la concepción bidireccional y holística de la integración. Las novedades más destacables de la política común se enmarcan en la búsqueda de mayor eficacia del control fronterizo como pieza clave del emergente discurso eurodefensivo (regulación/control de los flujos, control de las fronteras exteriores y prevención del terrorismo, asociación con terceros países con fines de control de sus fronteras, repatriación y readmisión), mientras que la integración de los inmigrantes y la ciudadanía europea presentan un perfil claramente atenuado aunque compatible con la reiteración inercial en el nuevo Programa de algunos de los principios surgidos del debate institucional sobre la integración cívica.

Las nuevas claves defensivas de la política común de inmigración no invitan, por tanto, al optimismo en relación con la integración cívica de los inmigrantes, aunque esto no significa que las iniciativas en el ámbito de la integración de los inmigrantes se hayan evaporado de la agenda. En noviembre de 2004, la Comisión publicó la primera edición del *Handbook on Integration for policy-makers and practitioners* elaborado por Migration Policy Group. El Consejo de Ministros de Justicia e Interior adoptó, el 19 de noviembre de 2004, los Principios Básicos Comunes destinados a fundamentar un marco europeo en materia de integración de los nacionales de terceros países,[44] que fueron objeto de un análisis detallado por la Comisión con el doble objetivo de fijar los componentes principales de las políticas de integración nacionales y comunitarias y establecer propuestas de medidas concretas destinadas a poner en práctica los principios básicos comunes.[45]

Previamente, siguiendo el mandato del Programa de La Haya de elaborar una estrategia política sobre las migraciones legales, la Comisión presentó el Libro Verde, que contiene las líneas esenciales del planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica,[46] reabriendo una cuestión —la armonización de una normativa común relativa a la entrada por motivos de trabajo—, que hasta hoy no ha podido plasmarse en una Directiva. Por otra parte, en las perspectivas financieras 2007-2013, la Comisión propuso la creación de nuevos instrumentos de solidaridad y, en particular, de un Fondo europeo para la integración de los nacionales de terceros países, asentado en los principios básicos comunes. El propósito es reforzar las acciones INTI, cuyos objetivos deben complementarse con los del Fondo Social Europeo (FSE) sobre la base de las experiencias de la iniciativa EQUAL, que apoya los programas en materia de prevención de la discriminación contra los inmigrantes en el mercado laboral.

[43] Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas, 4 y 5 de noviembre de 2004. Anexo 1: Programa de La Haya. Asimismo se puede consultar Comunicación del Consejo (2005/C 53/ 01): *El Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea.*

[44] Documento del Consejo n.° 14615/ 04, de 19 de noviembre de 2004.

[45] COM (2005) 389 final, de 1 de septiembre, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, *Programa Común para la Integración. Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea.*

[46] COM (2004) 811 final, de 11 de enero de 2005, Comisión Europea, *Libro Verde. El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica.*

Ahora bien, éstas y otras previsiones —por ejemplo, y más allá de su carácter simbólico, la celebración en 2008 del año europeo del diálogo intercultural— se inscriben en un nuevo escenario caracterizado por dos notas básicas. La primera, el freno por parte del TCE y las Directivas del Consejo a las expectativas que habían despertado las interpretaciones más avanzadas de la *ciudadanía cívica* como un nuevo marco de inclusión (también política) de los inmigrantes. La segunda, el replanteamiento a la baja de la armonización de las políticas nacionales de integración.

El derecho de sufragio local de los inmigrantes se menciona de una manera sólo tangencial en las medidas vinculadas al Principio Básico n.º 9 de la COM (2005) 389 sobre el Programa Común para la Integración,[47] relativo a la participación cívica y social. La Comisión alude a la necesidad de «reforzar la participación de los nacionales de terceros países en el proceso democrático» y de «reducir los obstáculos al ejercicio de los derechos de voto, como los impuestos administrativos o los trámites burocráticos» en el ámbito interno de los Estados, pero omite cualquier alusión al derecho de sufragio en las directrices referidas a la participación en el ámbito institucional de la Unión Europea. El análisis de la COM (2006) 735 de la Comisión sobre el planteamiento global de la inmigración de la UE[48] revela, por su parte, que la integración de los inmigrantes como tema de la política de inmigración europea ocupa un espacio menguante (apartado 3.3), claramente superado por las nuevas prioridades vinculadas al control de fronteras y a la dimensión exterior. El Libro Verde de la Comisión puede ser interpretado como un intento de incorporar a los trabajadores inmigrantes a la Agenda de Lisboa 2000, pero sus planteamientos resultan decepcionantes, dada la estrecha asociación que el documento establece entre los criterios de admisión y las necesidades de nuestras coyunturas de mercado, siempre dentro del principio de preferencia por el mercado laboral nacional (apartado 2.2.1).

Ha habido, es cierto, nuevos pronunciamientos de las instancias participantes en el proceso de discusión sobre la ciudadanía cívica, entre los que cabe destacar un Dictamen del CESE sobre la dimensión local de la integración[49] y sendos informes del Parlamento Europeo —el primero, el Informe Catania, adoptado por el Comité de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, en diciembre de 2005,[50] y el Informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, de mayo de 2006, en relación con la COM (2005) 389—[51] que retomaban las cuestiones de la ampliación de la ciudadanía de la UE, el fomento de la participación política de los inmigrantes y el derecho de sufragio. Resulta, en todo caso sintomático, que el Parlamento Europeo rechazara, en enero de 2006, una recomendación a favor de la concesión del sufragio a los inmigrantes residentes de larga duración en las elecciones locales y europeas (en los términos propuestos por el Informe Catania), siendo así que en la anterior legislatura, cuando el peso de los grupos no era muy diferente al actual, la cámara europea se había pronunciado tres veces a favor (octubre de 2001, junio de 2003 y enero de 2004).

Por último, no puede obviarse que la decepcionante realidad de las políticas comunes de integración en el ámbito de la UE es también responsabilidad de los propios Estados miembros, por la parte que les

[47] Véase COM (2005) 389 final, Principio Básico Común 9: «La participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a nivel local, favorece su integración».

[48] COM (2006) 735 final, de 30 de noviembre de 2006, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre el tema «El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración». El grueso de la Comunicación está dedicado a la migración legal (apartado 3.2), la lucha contra la inmigración ilegal (apartado 3.4) y el apoyo a la dimensión exterior (apartado 4).

[49] Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (2006/C 318/24) sobre «La inmigración en la Unión Europea y las políticas de integración: colaboración entre los gobiernos regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil».

[50] Informe Catania ([2005/2060 INI] final A6-0411/2005), en relación con el 4.º Informe sobre la ciudadanía de la Unión (1 de mayo de 2001/30, de abril de 2005).

[51] Parlamento Europeo. Informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, de 17 de mayo de 2006, sobre integración de los inmigrantes: (Informe sobre las estrategias y los medios para la integración de los inmigrantes en la UE (2006/2056 [INI]), en relación con la Comunicación de la Comisión (COM [2005] 389). Véase la Resolución del Parlamento Europeo sobre las estrategias y medios para la integración de los inmigrantes en la Unión Europea (2006/2056 INI), de 6 de julio de 2006.

corresponde en relación con la armonización de sus políticas internas.[52] A pesar de los tímidos progresos, la integración sigue siendo un principio escasamente operativo en su aplicación práctica, con pocas medidas estatales para hacerlo efectivo. La falta de consenso para articular medidas comunitarias relativas a la integración de los inmigrantes y la escasa voluntad europea de incidir en las decisiones estatales que se adoptan sobre esta cuestión, deja al libre albedrío de los Estados miembros uno de los principios fundamentales en la gestión de la inmigración. La aparente concepción graciable de elementos imprescindibles para conseguir la integración la acerca más a una recompensa por la capacidad del extranjero de adaptarse a las imposiciones estatales que al proceso bidireccional que la propia UE había propuesto como horizonte (Solanes 2005).

La armonización a la baja en el plano de la integración no es sino un reflejo de la *convergencia condicionada* que caracteriza la construcción de la llamada política común de inmigración y de la permanente tentación estadocéntrica que la atraviesa y la condiciona. Las oportunidades perdidas para una verdadera incorporación de los inmigrantes al incierto *demos* europeo parecen agravar la incomunicación entre las dos aproximaciones de la UE al fenómeno migratorio y a la integración de los inmigrantes: la de las palabras y los documentos programáticos, y la de los hechos y las normas jurídicas. En realidad, sólo la primera aproximación puede suministrar respuestas a la cuestión radicalmente política que plantea la inmigración. Pues son justamente las condiciones de asimetría que configuran el estatus jurídico que ofrecemos a los inmigrantes las que interpelan a los países europeos y a la UE sobre la necesidad de reformular el vínculo social y político —nuestro modelo de ciudadanía— para acomodarlo a las exigencias de una gestión democrática de las sociedades multiculturales (Lucas 2006a).

[52] Véase COM (2004) 508 final, de 16 de julio. Primer Informe Anual sobre Migración e Integración, especialmente los anexos, en los que se observa la asimetría en las medidas adoptadas por los Estados miembros. Véase asimismo, Comisión Europea (2006): Segundo Informe Anual sobre Migración e Integración, SEC (2006) 892.

8
Síntesis de contenidos, conclusiones y propuestas

La reflexión sobre la necesidad de integrar *también políticamente* a las personas que nutren los flujos migratorios en los Estados de establecimiento se ha incorporado recientemente a la agenda pública de los países europeos y de la UE. A diferencia de aquellos Estados en los que la inmigración es un elemento constitutivo de la *nation building*, Europa ha sido históricamente un espacio de emisión de flujos migratorios. Tras la Segunda Guerra Mundial, en el marco de la reconstrucción y la expansión económica, los países centrales de la Europa continental y Gran Bretaña se consolidaron como contexto de recepción de corrientes migratorias procedentes de las antiguas colonias, de los países con los que mantenían lazos históricos y del sur de Europa. Más tarde, cuando apenas han culminado el proceso de cierre de sus ciclos políticos autoritarios, los Estados del sur de Europa (Portugal, Grecia y España), también Italia, han dejado de ser países de emisión hacia la Europa Central y se convierten en países receptores de inmigrantes de una periferia progresivamente diversificada. Si bien la inmediatez de nuestra experiencia como país receptor puede distorsionar la mirada sobre el fenómeno migratorio, es preciso subrayar que también la trayectoria de los países europeos centrales y nórdicos como espacios de recepción de corrientes migratorias —y, sobre todo, como espacios de integración política de los inmigrantes— es relativamente breve.

La ausencia de mecanismos de integración política de los inmigrantes en los países centrales de Europa durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial se explica, fundamentalmente, por el modelo de gestión de la inmigración (y la comprensión implícita del fenómeno migratorio) vigente en aquel contexto, así como por las características de los propios flujos migratorios. En aquella coyuntura, el reclutamiento de mano de obra foránea con fines laborales se presumía temporal y seguía el patrón del modelo de *trabajador invitado* que retornaba al país de origen una vez transcurrido el período de estancia predeterminado. En el caso de que los inmigrantes permanecieran en el país de destino, la asimilación constituía la única posibilidad de integración social. La inmigración, en cualquier caso, era considerada un fenómeno exclusivamente económico sin relevancia en el ámbito político (véase el apartado 2.1.2).[1]

Actualmente, se da un desajuste entre las inercias de este modelo de gestión —que experimentó cambios a raíz de la crisis económica de la década de los setenta y la transformación de las condiciones estructurales que favorecieron la reproducción del modelo de desarrollo posbélico— y la modificación sustancial del fenómeno migratorio, asociada a las transformaciones en los movimientos internacionales de población verificadas en las últimas décadas. Las migraciones se producen a un ritmo más rápido, se amplían los países de emisión y de destino, se produce una extensión, multiplicación y diversificación de las motivaciones que impulsan las corrientes migratorias, muchas de ellas vinculadas al proceso de globalización, los contextos de recepción no presentan necesariamente condiciones de *boom* económico, los proyectos migratorios se diversifican y el perfil del inmigrante es mucho

[1] En este último capítulo se hace referencia a cuestiones planteadas en capítulos precedentes. Por tanto, los diferentes apartados relacionados con conclusiones y propuestas expuestas en este informe se citan entre paréntesis y aluden a su numeración en páginas precedentes.

más heterogéneo. Pero, si hay una característica que distingue la actual inmigración hacia Europa de aquella que tuvo lugar en el ciclo económico posbélico, es la vocación de permanencia de la población inmigrante reciente. Mientras la oleada inmigratoria de las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial fue (y así se consideró) un fenómeno económico y coyuntural, en la actualidad existe el convencimiento de que se trata de una población llegada para permanecer en el país de destino.

8.1 CONCLUSIONES AL CAPÍTULO 1

La progresiva toma de conciencia de la complejidad del fenómeno migratorio y de la necesidad de dar respuesta a los desafíos sociales y políticos que plantea convive, en los países europeos, con la herencia de una comprensión de la gestión de la inmigración que impide o, al menos dificulta, la incorporación del extranjero inmigrante a la comunidad política de la sociedad de acogida. En este esquema (1.1.1), la división del trabajo institucional en la política migratoria se concreta en la prevalencia de las políticas de *acceso* (entrada y permanencia) sobre las políticas de *integración/acomodación*. El Estado se aferra a una de las últimas prerrogativas de su soberanía para definir quién entra de acuerdo a unos criterios cuantitativos y cualitativos ligados al número y la función (económica) de los candidatos. Por su parte, la *integración* en las sociedades receptoras tiende a estar modulada por la finalidad que la regulación legal asigna implícita o explícitamente al proyecto migratorio. Se sobreentiende que el diseño de las reglas de acceso es lo que garantiza que los flujos migratorios reporten beneficios y que los inmigrantes puedan ser integrados en la sociedad de acogida. Al extranjero inmigrante que ingresa de acuerdo con los cauces legales preestablecidos se le ofrece un *contrato de extranjería* que contempla un elenco de derechos y deberes ligados a la esfera productivo-laboral y un conjunto de medidas sociales orientadas a la integración. Pero este contrato, que en contradicción con las tendencias verificadas en los actuales movimientos de población presume que la inmigración es un fenómeno temporal, no contiene cláusulas relativas a su constitución como actor político pleno en la sociedad de acogida.

La exclusión del inmigrante del *contrato de ciudadanía* tiende así a limitar el debate sobre el fenómeno migratorio a la evaluación de su funcionalidad económica y sociodemográfica. Hay una reticencia genérica a admitir que la inmigración, especialmente la inmigración de establecimiento, impone también la reflexión y el debate sobre las condiciones de pertenencia a la comunidad política, los requisitos para intervenir en los procesos de deliberación y decisión pública, la participación en la distribución de recursos y oportunidades y la redefinición de los límites del pluralismo cultural en las sociedades de acogida. A pesar de ello, la inmigración está transformando la concepción tradicional de la ciudadanía (1.1.3; 2.1.2), es decir, la condición de pertenencia a la comunidad política basada en el vínculo de la nacionalidad. No es casual que la inmigración sea uno de los procesos que han motivado la eclosión de los debates sobre la redescripción de la categoría. Los flujos migratorios interpelan directamente a los dos elementos centrales que conformaron el perfil excluyente de la categoría en su acepción moderna: la negación de determinados derechos a determinadas clases de sujetos y el anclaje de la categoría en el marco territorial del Estado-nación, asumido como culturalmente homogéneo (2.1.1).

Si bien es cierto que en distintos países se han dado pasos muy importantes para incorporar a los inmigrantes al *demos* y que la integración es ya parte constitutiva del léxico institucional, la respuesta de los Estados (y las sociedades) frente a las implicaciones políticas derivadas de la llegada y el asentamiento de comunidades de inmigrantes es aún limitada e incide sólo tangencialmente en los elementos definitorios del vínculo político articulado alrededor del Estado-nación. La *pertenencia sin ciudadanía* que define el horizonte de integración ofrecido a los extranjeros inmigrantes está, en buena parte de los países europeos (entre ellos España), todavía lejos de la equiparación en derechos.

8.2 CONCLUSIONES AL CAPÍTULO 2

El estudio se ha estructurado en torno al concepto de *integración cívica*. Se trata de una noción coherente, en el plano fáctico, con la complejidad que caracteriza la incorporación de los colectivos in-

migrantes a las sociedades de acogida, entendida como relación y como proceso (1.1.2). En su acepción normativa, la integración cívica tiene, como núcleo central, la tesis de que la titularidad y el ejercicio de los derechos de participación y la inclusión del inmigrante en los espacios de deliberación y decisión política deben formar parte de las condiciones de la integración (1.1.3).

En diferentes dictámenes, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha caracterizado la *integración cívica* (una concepción de la que esta investigación es en buena medida deudora) como la progresiva equiparación de los inmigrantes con el resto de la población, en derechos y deberes, así como en su acceso a bienes y servicios y cauces de participación ciudadana en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato. Desde los parámetros normativos de la integración cívica, el acceso a las condiciones que definen la pertenencia a la comunidad política se concibe como un proceso gradual y no basado en la nacionalidad, sino en la residencia, el arraigo o la vecindad. Su marco territorial de referencia no es, en este sentido, único (típicamente, el estatal), sino plural o multilateral (local, regional, estatal y supraestatal). Entre todos estos ámbitos, la participación de los inmigrantes en el espacio público municipal (la ciudadanía local) tiene una importancia primordial para el proceso de integración (2.2.2).

Partiendo de este marco propositivo, en los capítulos 3, 4 y 5 se ha analizado la relación entre la participación cívica y política y la integración social de los inmigrantes en España, tanto en los ámbitos estatal y autonómico como local, así como los diversos instrumentos con los que cuentan las comunidades de inmigrantes para intervenir en la vida pública y articular la expresión de sus intereses, demandas y reivindicaciones.

8.3 CONCLUSIONES AL CAPÍTULO 3

El análisis de los instrumentos jurídicos y políticos previstos para canalizar los procesos de integración cívica en los ámbitos estatal y autonómico ha partido del examen conjunto de la evolución y las características de la inmigración en España (3.1.1) y de los elementos que han definido la regulación jurídica de la inmigración en las últimas dos décadas (3.1.2).

La inmigración se ha convertido en un fenómeno estructural a raíz de la llegada a nuestro país de un importante volumen de flujos en los años noventa y, especialmente, en la primera mitad de la década del dos mil. La transformación y consolidación de España como contexto de recepción ha generado, desde la aprobación de la primera Ley de extranjería de 1985, una intensa actividad legislativa que no ha logrado establecer un adecuado equilibrio entre los tres ejes que estructuran la política migratoria: ordenación de flujos, control de la inmigración ilegal e integración social de los inmigrantes. La legislación vigente (LO 4/2000, con las modificaciones operadas por las LO 8/2000, 11/2003 y 14/2003; y RD 2393/2004 por el que se aprueba el Reglamento de ejecución, el cuarto que se dicta desde 1986) es resultado del prolongado intento de construcción de un paradigma regulador de corte restrictivo basado en el rígido control de fronteras, la promoción de la inmigración legal y la canalización ordenada de los flujos migratorios hacia determinados segmentos del mercado laboral en función de la demanda interna, un designio en gran medida frustrado no sólo por la magnitud y el dinamismo del fenómeno migratorio, sino también por la inexperiencia planificadora y gestora y por las insuficiencias del planteamiento del derecho regulador de la inmigración en términos de eficacia y de legitimidad.

El contexto en el que España se ha convertido en un país de inmigración no ha sido propicio para pensar al inmigrante como actor cívico y político. Las dificultades con las que han tropezado las sucesivas regulaciones, la percepción social de la inmigración como *problema* y la tendencia de los actores políticos a instrumentalizar la inmigración —especialmente la cuestión de la irregularidad— han situado el debate político y social en un terreno poco favorable para plantear avances en la incorporación de los inmigrantes a la ciudadanía y a los distintos circuitos de la política (3.2.1).

El desarrollo de los derechos constitucionales de naturaleza participativa en el texto integrado de la LOEX (3.2.2) excluye a los extranjeros no comunitarios de la titularidad del derecho de sufragio activo y pasivo en el ámbito local, en coherencia con la

restricción constitucional, así como del acceso a la función pública. Los derechos constitucionales de participación (asociación, reunión, manifestación, libre sindicación y huelga), y los derechos relativos a la intervención en la vida pública municipal recogidos en la legislación estatal del régimen local, se reconocen únicamente a los extranjeros en situación administrativa regular, una —cuestionada— exclusión en el ejercicio de derechos fundamentales que no puede ser soslayada a la hora de plantear líneas de reforma.

Aunque la división competencial se ha estructurado en dos ámbitos (la Administración Central regula y gestiona el acceso y la permanencia de los extranjeros en España, mientras que las comunidades autónomas y los ayuntamientos asumen la mayor parte de las políticas de integración social), la Administración Central ha adoptado, en el marco de sus competencias, iniciativas en materia de integración con incidencia en el ámbito del estudio. Por una parte, la articulación de un órgano de participación y consulta de ámbito estatal en el que participan las asociaciones de inmigrantes, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (3.2.3). Por otra, la aprobación de distintos planes gubernamentales de integración social (3.2.4). El Foro ha estado sometido en la década 1995-2005 a los avatares de la política migratoria, circunstancia que ha tenido una incidencia negativa en su actividad. La aprobación de una nueva regulación (RD 3/2006, de 16 de enero) debe ser valorada positivamente, dado que las reformas introducidas pueden mejorar su funcionamiento. Por su parte, los tres planes de integración de ámbito estatal aprobados hasta hoy (el Plan para la Integración de 1994, el Programa GRECO 2001-2004 y el recientemente aprobado Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010) han abordado la participación social y política de los inmigrantes de modo muy desigual. En el último de los programas citados, la Administración Central se ha hecho cargo de que la participación social y política de los inmigrantes y su incorporación a la ciudadanía es una condición necesaria para que la integración pueda producirse.

Las comunidades autónomas han asumido un papel decisivo en el proceso de integración social de los inmigrantes (3.2.5), si bien el desarrollo de una política de inmigración descentralizada se ha visto condicionado por la limitada participación de las Administraciones subestatales en la políticas de gestión de los flujos. Las diferencias existentes entre las comunidades autónomas como espacios de recepción han determinado el diseño de los planes autonómicos de inmigración que empezaron a ponerse en marcha a partir de 2001, con el fin de planificar y organizar la ejecución de las políticas sociales sectoriales que entran dentro de sus competencias normativas y de gestión (sanidad, educación, asistencia social, mediación cultural y vivienda). El enfoque teórico y los contenidos específicos de los planes autonómicos relacionados con la integración cívica de los inmigrantes han experimentado una evolución en los últimos años. Los planes se centraron inicialmente en la sensibilización social y la promoción del movimiento asociativo de los inmigrantes y de los dispositivos de participación en el ámbito vecinal y municipal. Los nuevos programas plurianuales han empezado a plantear la necesidad de conectar la integración, la participación social y la ciudadanía. El *Pla de ciutadania i immigració* 2005-2008 de Cataluña presenta, en este aspecto, un enfoque cualitativamente innovador. El examen de los contenidos referidos a la participación social se ha complementado con el análisis de la intervención de los inmigrantes constituidos como actores cívicos en los espacios de interlocución que forman parte del marco institucional autonómico (especialmente, los Foros de integración) y en los procesos de elaboración y ejecución de las políticas sociales sectoriales contempladas en los programas autonómicos.

8.3.1 LÍNEAS PROPOSITIVAS

En relación con la participación social y política de los inmigrantes en los ámbitos estatal y autonómico, se sugieren las siguientes líneas de actuación:

1) Firma y ratificación del Convenio Europeo sobre la Participación de los Extranjeros en la Vida Pública Local (Consejo de Europa, Estrasburgo 1992), en vigor desde el 1 de mayo de 1997. Este texto multilateral prevé, en su artículo 6 (Capítulo C) el compromiso de los Estados signatarios de conceder el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales a todo extranjero residente que cumpla las mismas condiciones que se aplican a los nacionales y haya residido legal y habitualmente en el Estado en cuestión durante los cinco años anteriores a las

elecciones, sin que el ejercicio del derecho quede sometido a condición de reciprocidad. La firma y ratificación del Convenio de 1992 puede contribuir a que España refuerce el desarrollo de las materias contempladas en los Capítulos A y B de su primera parte, que hacen referencia, respectivamente, a los derechos de participación no electoral y a la creación de organismos consultivos y otras medidas institucionales dirigidas a impulsar la integración cívica de los colectivos de extranjeros residentes. Se plantea, en todo caso, la cuestión de si la ratificación por España del Capítulo C —que recoge el compromiso de los Estados de reconocer el sufragio— realmente extendería el derecho a *todos* los inmigrantes que cumplieran las condiciones estipuladas por el mismo. Los nacionales de los países miembros del Consejo de Europa (también los que no son miembros de la UE y hayan ratificado el Convenio) podrían acceder al subsistema electoral español en el ámbito municipal, quedando, por tanto, ampliado el espectro de extranjeros con derecho al voto, pero no es tan claro que pudieran hacerlo los nacionales de los países que no son miembros del Consejo de Europa (a los que también se refiere el Convenio). El artículo 13.2 de la Constitución española plantea dificultades en este punto concreto. En virtud de la ratificación del Convenio, todos los extranjeros residentes legales durante cinco años deberían poder votar en los comicios locales, pero la exigencia constitucional de reciprocidad restringiría el reconocimiento del derecho a los nacionales de los países del Consejo de Europa que hubieran ratificado el Capítulo C. La ratificación española del Capítulo C del Convenio sería poco relevante para la ampliación efectiva del sufragio a extranjeros no comunitarios, dado que hasta hoy han sido escasas las ratificaciones de países del Consejo de Europa no miembros de la UE.

2) Reconocimiento del sufragio activo y pasivo a los extranjeros no comunitarios en las elecciones locales. Sin perjuicio de que España:

— Firme y ratifique el Convenio de 1992.
— Potencie la firma de convenios bilaterales con los países de origen de la inmigración, a fin de cumplir con la condición de la reciprocidad que establece la Constitución (planteamiento que actualmente se baraja en el debate político), y al margen de que se mejoren las vías de adquisición de la nacionalidad española o la doble nacionalidad; en los capítulos 2 y 3 se ha planteado que la participación de los inmigrantes no comunitarios en las elecciones locales debería estar basada en la residencia estable. El reconocimiento del derecho de sufragio local en estos términos plantea dos cuestiones:

a) La necesidad de reformar la Constitución. El constituyente no pudo prever las dimensiones que con los años iba a adquirir la inmigración. De hecho, el criterio de reciprocidad del artículo 13.2 CE no se introdujo pensando en los inmigrantes, sino en los españoles emigrantes. La reciprocidad se ha convertido en un obstáculo que imposibilita de hecho el acceso al sufragio local de inmigrantes procedentes de un número considerable de Estados (emisores de inmigrantes) con los que no es previsible que España firme acuerdos y convenios de desarrollo a corto plazo. Los términos en los que está redactado el artículo 13.2 de la Constitución («solamente los españoles serán titulares de los derechos del artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad [...]») hacen que la ampliación del sufragio a los no comunitarios sobre la base de la residencia legal en España (y no en virtud de un convenio que reconozca a los españoles el sufragio en el país de origen del inmigrante) difícilmente pueda llevarse a cabo si no es mediante una reforma de la Constitución.
La modificación debería limitarse al artículo 13.2 CE, suprimiendo la alusión a la reciprocidad y dejando la cuestión en manos de los tratados y las leyes. A pesar de la remisión que el artículo 13.2 hace al artículo 23, la reforma del artículo 13.2 con esta redacción: «solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que pueda establecerse por tratado o por ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales», haría innecesaria la reforma del artículo 23, que reconoce el derecho de sufragio a «los ciudadanos». Atendiendo a la ubicación del artículo 13.2 en la sistemática del texto constitucional, el procedimiento para llevar a cabo la reforma es el que establece el artículo 167

de la CE, es decir, el menos gravoso de los dos que existen.

La necesidad de reformar la Constitución para ampliar el sufragio municipal a los inmigrantes no comunitarios es un obstáculo que hay que ponderar de manera realista. Como ha señalado una parte significativa de la doctrina constitucional, las dificultades para reformar la CE no provienen sólo de la rigidez del texto constitucional, sino también de la reticencia *política* a reabrir determinadas cuestiones que, para amplios sectores sociales y políticos, quedaron canceladas en la coyuntura histórica en que la CE fue aprobada. Aunque la inmigración no forma parte de aquellos debates (vinculados, en esencia, a la vertebración territorial del Estado), las resistencias a la reforma se extienden a todos los temas considerados sensibles.

b) Las reformas legales. El reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en el ámbito local exigiría, además, la reforma/adaptación de al menos dos leyes orgánicas, la LOEX y la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General:

— En relación con la Ley de extranjería, bastaría con la modificación íntegra del artículo 6, inciso 1. Sería suficiente recuperar la primera versión de la redacción de la LOEX 4/2000, previa a la reforma 8/2000, aclarando el alcance semántico del término *residentes*. A diferencia del vigente artículo 6.1 LOEX, que hace una alusión expresa al criterio de reciprocidad, aquella primera redacción resulta plenamente coherente con el planteamiento expuesto anteriormente («los extranjeros residentes podrán ser titulares del derecho político de sufragio en las elecciones municipales en los términos que establezcan las leyes y los tratados»).

— En cuanto a las condiciones de ejercicio del derecho de sufragio, sería necesario, en primer término, adicionar en el articulado de la LO 5/1985, del Régimen Electoral General, la titularidad del derecho de voto (artículo 2) y de elegibilidad (artículo 6) de los extranjeros en el ámbito municipal:

- *Sufragio activo*: sería preciso modificar también el artículo 176.2 de la citada Ley. Una propuesta de requisitos razonable podría ser la siguiente: serán titulares del derecho al voto en las elecciones locales las personas extranjeras empadronadas en un municipio que acrediten la *residencia* legal en España durante tres años en virtud de una o sucesivas autorizaciones de estancia y/o residencia temporal en los términos establecidos legal y reglamentariamente o que gocen del estatuto de residente permanente en los términos establecidos por el artículo 32 LOEX (texto integrado) y los artículos 71 y siguientes del RD 2393/2004. Los extranjeros deberían también solicitar su inscripción en el Censo electoral. El resto de requisitos exigibles para ser electores serían los mismos que la Ley determina para los españoles.
- *Elegibilidad*: sería preciso adicionar un apartado al artículo 177 en el que se reconociera a los extranjeros el derecho a ser elegible en las elecciones municipales. Los requisitos relativos al tiempo de residencia serían los mismos que los que se han señalado para el sufragio activo, además de los que las leyes establecen para los españoles.

3) Elecciones autonómicas. La inclusión política de los inmigrantes no comunitarios en el ámbito municipal ha sido asumida como un paso necesario por amplios sectores sociales y políticos, pero el impulso a la incorporación gradual de los extranjeros (comunitarios y no comunitarios) a las distintas esferas de la ciudadanía política (entendida como ciudadanía multilateral) impone también una reflexión y un debate a más largo plazo sobre la oportunidad de plantear la ampliación del reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros a los procesos electorales autonómicos, en los que se deciden aspectos fundamentales de la política de integración social.

4) Derechos fundamentales de participación de los extranjeros en situación de irregularidad administrativa. En ruptura con la línea seguida por la legislación de extranjería desde 1985, los derechos de participación no electoral (asociación, reunión, manifestación, sindicación y huelga) fueron reconocidos por la LO 4/2000, de 11 de enero, a los extranjeros en situación administrativa irregular. La reforma operada por la LO 8/2000, de 22 de diciembre, supuso, entre otros cambios sustanciales, la restricción subjetiva de estos derechos, cuyo ejercicio quedó (de nuevo)

reservado a los extranjeros con autorización de estancia o residencia en España, ahora reinterpretada a partir del control de constitucionalidad ejercido por parte del Tribunal Constitucional que ha ampliado el catálogo de derecho considerados inherentes a la dignidad humana al configurar de este modo los derechos de reunión, manifestación y asociación, entre los derechos de carácter participativo. Asimismo ha considerado injustificada e irrelevante la situación administrativa de los extranjeros ni en la titularidad ni en el ejercicio de los derechos, y ha solicitado del legislador que de nuevo disponga una nueva normativa en este sentido, salvo en algún caso como el derecho de huelga, el de educación no obligatoria y la asistencia jurídica gratuita en los que, con análogos argumentos, la jurisdicción constitucional ha procedido a declarar inconstitucional y nula la situación de una persona extranjera sin autorización de residencia o estancia para ser titular y ejercer un derecho fundamental.

El debate sobre el reconocimiento de estos derechos a los irregulares no puede limitarse a la reclamación de la reforma de los artículos 7, 8 y 11 de la LOEX en términos incluyentes y debe tomar en consideración la transformación que la legislación de extranjería ha experimentado tras los cambios introducidos por la LO 8/2000 y la LO 14/2003. El ejercicio de estos derechos por parte de los irregulares sería —aun si estuvieran reconocidos— difícil o, incluso, contraproducente, ya que las sucesivas reformas de la legislación de extranjería han introducido una serie de mecanismos que desincentivan la visibilidad pública de los extranjeros en situación administrativa irregular. Es, por tanto, todo el marco legislativo y reglamentario el que resulta interpelado por esta cuestión. El reconocimiento de los derechos de participación no electoral —una exigencia coherente con los compromisos internacionales adquiridos por España en materia de derechos humanos— se plantea aquí como una vía para dotar a los inmigrantes en situación irregular de unos mínimos mecanismos de protección frente a los abusos, la explotación y la indefensión que genera la irregularidad. Este objetivo a corto plazo (evitar que la irregularidad signifique en los hechos una suerte de inexistencia civil, administrativa, social y también política del inmigrante) debe, en todo caso, hacerse compatible con la puesta en marcha de reformas que corrijan la persistente tendencia de la legislación de extranjería española a provocar la inmigración irregular al tratar de organizar una inmigración legal y ordenada. Por ejemplo, la adaptación de la legislación (en particular, la articulación del nexo entre el contrato de trabajo y las autorizaciones) a las circunstancias reales del mercado laboral, la flexibilización de los dispositivos de regularización permanente, la mejora de la gestión de los flujos y la participación de las Administraciones infraestatales en la política estatal.

La prioridad del extranjero en situación irregular no es la participación política, social o sindical en la sociedad de acogida, sino la obtención del estatus legal, que es el prerrequisito de la integración cívica. Se trata, por tanto, de reconocer los derechos de participación a la persona al margen de su situación legal, pero también o, sobre todo, de facilitar la inmigración legal mediante estrategias distintas a las ensayadas hasta ahora, y de mejorar las vías de acceso a la regularidad cuando el inmigrante se encuentra en situación irregular. Ello terminaría con el actual sistema de doble puerta de entrada que condena inútilmente a los irregulares a permanecer en la penumbra civil hasta que llegue el (inevitable) nuevo proceso de regularización extraordinaria.

La cuestión de la inmigración irregular reenvía, en última instancia, a las causas estructurales de las migraciones contemporáneas, un tema que excede de este guión de propuestas. Cabe, en todo caso, señalar, por una parte, que la primera causa de los desplazamientos de población al margen de los canales prescritos por las legislaciones de los Estados receptores es la clamorosa injusticia a escala planetaria en la distribución de los recursos y de las oportunidades de crear riqueza —injusticia sancionada y legitimada por los propios Estados que niegan, restringen, condicionan o limitan el derecho a emigrar— y, por otra, que sólo una decidida apuesta multilateral y concertada por el desarrollo a largo plazo —hoy inexistente— puede *frenar* la inmigración irregular hacia los países ricos, evitando, al mismo tiempo, los procesos de descapitalización humana en los países emisores y las nuevas formas de dependencia sur-norte generadas por la inmigración.

5) Derechos de participación en el ámbito municipal reconocidos por la legislación estatal del régimen local. El artículo 6.2 LOEX 4/2000, en su primera redacción, establecía la posibilidad de que los extranjeros *residentes* empadronados que no pudieran participar en las elecciones locales pudieran elegir democráticamente a sus representantes con el fin de tomar parte en los debates y decisiones municipales que les afecten conforme a la legislación de régimen local. La redacción actual del artículo 6.2 (introducida por la LO 8/2000) ha eliminado esta alusión a la elección de representantes de los inmigrantes y establece una remisión general a los derechos que el artículo 18.1 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local reconoce a los *vecinos* (término que, en el caso de los extranjeros, se refiere a los empadronados con residencia legal, como aclara el propio artículo 6.2 de la LOEX).

   a) Respecto a la elección democrática de representantes de los extranjeros residentes y empadronados sin derecho de sufragio —aquellos que, de acuerdo con la propuesta que se ha avanzado en el punto 3.2-b), lleven menos de tres años en España— sería conveniente recuperar la redacción original del artículo 6.2 de la LOEX 4/2000. Este mecanismo no es redundante con aquellos canales de participación cívica contemplados en el artículo 18.1 LBRL. Se trataría, por el contrario, de dar cobertura jurídica a los incentivos en la participación de los inmigrantes en la vida local y en la consolidación de los órganos de participación y consulta que los municipios pueden crear en el ámbito de su autoorganización.
   b) En relación con los extranjeros en situación de irregularidad administrativa, su acceso a los derechos de participación del 18.1 de la LBRL está vedado por la propia LBRL (18.2) y por la LOEX (6.2), incluso si se encuentran empadronados en el municipio. En este punto, sería preciso alentar la reflexión y el debate sobre la autonomía municipal y sobre las fórmulas de incorporación a la participación cívica en el ámbito local a través del empadronamiento. Por otra parte, resulta necesario redefinir el cambio de función del padrón introducido por la LO 14/2003 y, de nuevo, explorar las vías de flexibilización de la regularización permanente, especialmente en el supuesto (el *arraigo acreditado)* en el que los ayuntamientos pueden desempeñar un papel decisivo (4.1, 4.2 y 4.3).

6) El impulso de la actividad de los órganos de participación y consulta de ámbito estatal (Foro para la Integración Social de los Inmigrantes) y autonómico en los que las asociaciones de inmigrantes están representadas —así como el fomento de su creación en aquellas comunidades autónomas donde todavía no se han articulado— puede contribuir a reforzar la implicación de los inmigrantes en el diseño de las políticas que les afectan, consolidando el sentido de pertenencia a la comunidad cívica. A tal fin, resulta oportuno establecer mecanismos para diagnosticar los problemas que inciden negativamente en el adecuado desarrollo de las funciones de los foros, y potenciar el diálogo, la cooperación y el intercambio de información y experiencias entre el Foro para la Integración y los órganos análogos de las comunidades autónomas.

7) La mejora de la colaboración y la coordinación vertical entre las Administraciones Públicas puede contribuir a que el importante papel que tienen asignado las comunidades autónomas en el ámbito de la integración social de los inmigrantes se desarrolle de modo más eficaz. En el plano funcional, estas mejoras podrían articularse en tres líneas de actuación. En primer lugar, mediante la sistematización, ordenación y el encuadramiento *en* la política de inmigración (como planes y programas coordinados) de los convenios (bilaterales) suscritos entre las comunidades autónomas y el Estado para garantizar las aportaciones financieras del Estado dirigidas a hacer frente a los gastos sobrevenidos de la atención social a los inmigrantes. En segundo, redefiniendo la actividad, el funcionamiento y la regulación del organismo específicamente creado para canalizar la coordinación vertical en materia de políticas de inmigración, el Consejo Superior de Política de Inmigración. En tercer lugar, planteando mejoras de coordinación entre las comunidades autónomas (en el diseño y la ejecución de los planes autonómicos de integración) y el Estado (en los aspectos de política estatal de inmigración con incidencia en ese ámbito), y entre las propias comunidades autóno-

mas (especialmente, las comunidades autónomas limítrofes) en la puesta en práctica de sus programas de integración.
Estas mejoras funcionales deben plantearse en el marco de una reflexión más amplia sobre la redefinición de dos dimensiones esenciales de la actuación de las comunidades autónomas. Primero, la delimitación de las competencias *normativas* de las comunidades autónomas en materia de políticas sociales sectoriales, es decir, en el desarrollo de los contenidos de los derechos sociales en las que el Estado establece la legislación básica y, especialmente, en el reconocimiento de derechos sociales adicionales a los inmigrantes. Segundo, la coparticipación ampliada de las comunidades autónomas en la política de inmigración estatal (a través del Consejo Superior de Política de Inmigración y otros organismos de cooperación interadministrativa). La estrecha relación entre la regulación de la situación jurídica de extranjeros (entradas, autorizaciones, renovaciones, infracciones, etc.) y las políticas de integración social, hace que la incorporación de las comunidades autónomas a los dispositivos decisionales y de gestión en estas materias concretas sea una reivindicación coherente con el rol que las administraciones autonómicas han asumido en el ámbito de la inmigración. El marco legal que limita la participación de las comunidades autónomas en la política estatal a la intervención no vinculante en el proceso de determinación del contingente, no satisface adecuadamente esta aspiración.

8) La cooperación entre las comunidades autónomas y las corporaciones locales en la elaboración y ejecución de los planes autonómicos es una condición necesaria para que el proceso de integración de la población inmigrante en los territorios de las comunidades autónomas sea viable. La garantía de la prestación por parte de los municipios de aquellos servicios que comportan una participación de los ayuntamientos en los presupuestos de las comunidades autónomas y la adecuada evaluación de las necesidades de los consistorios exige el mantenimiento y el refuerzo de la colaboración entre los entes locales y las Administraciones autonómicas. Resulta oportuno, además, plantear la posibilidad de dotar a los ayuntamientos de una mayor capacidad de gestión en determinados campos de actuación. El desarrollo coordinado de las medidas previstas en los programas autonómicos sobre la participación de los inmigrantes en el ámbito municipal, y el fomento y apoyo de las comunidades autónomas a las iniciativas municipales dirigidas a incorporar a los nuevos vecinos a la comunidad local, pueden contribuir decisivamente al proceso de integración cívica.

8.4 CONCLUSIONES AL CAPÍTULO 4

A lo largo del estudio se ha hecho repetida referencia a la importancia del ámbito local como marco especialmente idóneo para la integración cívica de los inmigrantes. En el capítulo 4 se ha analizado la incorporación de los inmigrantes a la *ciudadanía local* desde una doble perspectiva. En primer lugar (4.1.1, 4.1.2) se hizo una referencia introductoria al marco legislativo estatal que delimita la relación de los extranjeros con los entes locales, haciendo especial hincapié en dos instrumentos (el padrón y el arraigo) cuya regulación modula indirectamente las posibilidades de acceso al ejercicio de determinados derechos de participación cívica contemplados en la legislación de bases del régimen local. En la segunda sección del capítulo (4.2) hemos propuesto un análisis de las experiencias concretas de institucionalización de la participación cívica y social de los inmigrantes en diversos municipios de nuestra geografía, así como una reflexión de fondo en torno a la importancia de la gestión local de la inmigración en el proceso de integración social de las personas inmigrantes.

8.4.1 LÍNEAS PROPOSITIVAS

En relación con la participación social y política de los inmigrantes en el ámbito local se proponen siete líneas de actuación.

- Marco legal (padrón y arraigo):

1) Reforzar la conexión entre el empadronamiento y la participación cívica en el ámbito local. El empadronamiento no confiere, por sí sólo, los derechos a los que hace referencia el artículo 18.1 de la Ley 7/1985 Reguladora del las Bases

del Régimen Local, cuya titularidad y ejercicio están supeditados a que el extranjero se encuentre en situación de regularidad administrativa. No se trata de proponer la modificación del criterio establecido en la primera parte del artículo 18.2 LRBRL («la inscripción de los extranjeros en el padrón municipal no constituirá prueba de su residencia legal en España»), sino de incitar al debate sobre su segunda parte («y no les conferirá ningún derecho que no les confiera la legislación vigente, especialmente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España») y sobre la necesidad de redefinir la exclusión del artículo 6.2 LOEX con el fin de que los extranjeros, en situación irregular, puedan ejercitar al menos algunos de los derechos del 18.1 LBRL (por ejemplo, ser informado, ser oído, dirigir solicitudes).

2) Las modificaciones introducidas por la LO 14/2003 en los artículos 16.1, 16.2.f), 16.3 y 17.2 y 3 de la Ley 7/1985, LRBRL —especialmente, la adición de la Disposición Adicional Séptima— pueden convertir al padrón en un mecanismo de control del extranjero y desincentivar la inscripción padronal de los inmigrantes en situación irregular. La reforma tiene efectos negativos en un triple nivel:

   a) Puede privar al padrón de su carácter integrador e inclusivo, y obstaculizar el acceso a determinados derechos y servicios para los que la propia LOEX no exige la regularidad administrativa, sino únicamente la inscripción.
   b) Puede frenar los procesos de inserción en el ámbito municipal.
   c) Si el inmigrante irregular no se inscribe, pierde una de las principales vías para acreditar el tiempo de su permanencia en España (el padrón es, de hecho, el único registro público donde figuran los irregulares) de cara a una posible regularización de su situación. En este punto, resulta necesario replantear la reforma operada por la LO 14/2003 en todo aquello que afecta al padrón municipal y, en todo caso, exigir que las actuaciones de los órganos de la Administración Central competentes en los procedimientos contemplados en la LOEX (en particular, la Dirección General de la Policía) que comporten el acceso a los datos del padrón sin el consentimiento de los interesados se ciña a los supuestos tasados, y que el padrón sea utilizado para los fines del ámbito municipal.

3) A efectos de que el inmigrante empadronado en un municipio pueda acogerse al mecanismo de regularización permanente del artículo 45.2.b) del RD 2393/2004 (arraigo acreditado), sería útil abrir una reflexión acerca de la oportunidad de suprimir el requisito de presentar junto a la solicitud (de autorización de residencia temporal) un contrato de trabajo firmado por el trabajador y el empresario de duración no inferior a un año (artículos 45.2.b y 46.1.a), dando mayor protagonismo a la actuación de los ayuntamientos. La prueba de la integración social del inmigrante en el municipio en que se basa este mecanismo de regularización puede ser sobradamente satisfecha mediante la observancia de uno de los requisitos que contempla el Reglamento (artículos 45.2.b y 46.2.c): la presentación del informe exhaustivo emitido por el ayuntamiento en el que acredite su inserción social. Si los servicios sociales municipales pueden avalar al inmigrante y dar fe de su integración social (lo que, de un modo u otro, implica también alguna forma de inserción laboral), parece excesivo que se imponga el requisito adicional de presentar un contrato de una duración tan extensa, más aún si se tiene presente que los sectores productivos en los que desarrollan su actividad laboral muchos inmigrantes se caracterizan por la estacionalidad y la discontinuidad. El propio Reglamento faculta a los ayuntamientos para recomendar la exención de este requisito. Por lo que hace al mecanismo de *arraigo laboral* (45.2.a), en el que se debe acreditar la existencia de una relación laboral previa no inferior a un año, la eficacia del dispositivo de regularización sería mayor si el artículo 46.2.b) (medios de prueba de la relación laboral) fuera interpretado en consonancia con la cláusula abierta que contenía la redacción del proyecto de Reglamento. Estos cambios no exigirían la reforma del artículo 31.3 del texto integrado de la LOEX.

- Propuestas para avanzar en la participación en el ámbito local:

  Las propuestas de actuación para avanzar hacia una ciudadanía inclusiva en el ámbito local se

ordenan en tres bloques, referidos a las diversas concreciones que materializan la participación de los inmigrantes: participación política, participación cívica (consejos consultivos y asociacionismo inmigrante) y participación social:

4) La participación política de los nuevos vecinos en la ciudad está vinculada al debate más amplio sobre la vieja concepción de la ciudadanía, puesta en cuestión por la globalización, el número creciente de residentes inmigrantes, y la existencia de organismos supranacionales como la Unión Europea. Cada vez parece más evidente la contradicción entre un mundo más globalizado, el discurso universalista de los derechos y la ciudadanía como frontera de exclusión de los inmigrantes, que reserva los derechos políticos a los nacionales, los únicos ciudadanos en sentido estricto. La reconsideración de la ciudadanía es un tema complejo, en discusión, sin fórmulas que conciten un amplio consenso. Complementando lo que se ha señalado en el punto 3 del apartado 8.3.1 sobre las reformas legales, se remarca aquí que el ámbito local aparece como el más propicio para que puedan darse pasos adelante en el campo de la participación electoral de los inmigrantes. Por un lado, se cuenta con una opinión pública favorable al reconocimiento del voto municipal para los vecinos extranjeros residentes. Además de sus ventajas desde el punto de vista de la inserción urbana, el reconocimiento del sufragio local de los inmigrantes residentes puede constituir una valiosa experiencia práctica y una buena base para el necesario debate sobre la ciudadanía del siglo XXI. La igualdad política en el ámbito local, concretada en el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales para los residentes, es una medida que, en el plano sociológico, tiene implicaciones clave en tres grandes aspectos. Al conceder el sufragio local se rompe con una discriminación injusta, base de una potencial división vecinal y que refuerza y/o consolida otras desigualdades y conforma al inmigrante como vecino de segunda. En segundo lugar, el reconocimiento del voto supondría impulsar una participación de los nuevos vecinos más plena y decidida en la ciudad, en la medida que sus necesidades y propuestas pueden adquirir mayor relevancia para otros sectores de vecinos, para los partidos políticos y para los propios consistorios. En tercer lugar, participar como uno más en la elección de los cargos públicos y en la orientación del consistorio de la ciudad puede hacer posible una situación menos desigual para negociar los necesarios ajustes entre todos los grupos, vecinos autóctonos e inmigrantes, y fomentar una cohesión social más democrática y más respetuosa de la diferencia.

5) Respecto a los consejos consultivos parece necesaria la existencia de órganos con funciones de conocimiento, debate y coordinación de la situación local de la inmigración y las acciones que se realizan. A pesar de la opinión favorable que parecen suscitar, los consejos no parecen haber cubierto las expectativas iniciales. Como se ha comentado, en términos generales, el dinamismo, el interés y el funcionamiento real de este tipo de organismos dependen de factores heterogéneos: la voluntad política y social de alentar un organismo de este tipo, los medios y recursos con que cuenta el consejo, la existencia o no de algún proyecto o proyectos comunes que dinamicen el consejo, la existencia o no de organizaciones de inmigrantes, etc. Esto nos indica posibles líneas de mejora en el dinamismo y utilidad de los consejos de inmigración.

6) En relación con el asociacionismo inmigrante, la promoción activa del asociacionismo entre la población inmigrante y su apoyo continuo y sensible puede, sin duda, contribuir a una mejor planificación y gestión de las actuaciones sociales en el ámbito local. La acción municipal debería ser más multilateral y compleja y contemplar el asociacionismo propio de los inmigrantes, y el asociacionismo compartido, común a los vecinos de diferentes orígenes. Las distintas medidas de fomento, apoyo y reconocimiento a organizaciones inmigrantes desde los consistorios deberían mantenerse y ampliarse a otros municipios, pero el fomento de las organizaciones *de* inmigrantes no debería agotar el elenco de actuaciones ligadas a la promoción del asociacionismo inmigrante, como sucede, en buena medida, en el presente. Otra línea para trabajar, complementaria de la anterior, es el impulso del asociacionismo inmigrante en las organizaciones vecinales (asociaciones de vecinos y AMPA), sociales y festivas que conforman el tejido asociativo de la ciudad. Junto a las medidas dirigidas a los vecinos

inmigrantes (información, sensibilización, programas específicos de intervención), el avance en esta línea supone implicar a las asociaciones y organizaciones autóctonas en una línea de apertura y acogida. Aquí, la incidencia de la actuación de los municipios puede ser clave.

7) En relación con la participación social en el ámbito municipal, avanzar en esta línea supone *normalizar* la participación del residente inmigrante en el conjunto de relaciones, instituciones y espacios que conforman la vecindad en una ciudad o municipio, asumiendo como premisa que las condiciones materiales que constituyen la base material de la integración y son las que hacen posible una participación vecinal positiva. De esta dimensión de la participación se han destacado las políticas de convivencia y la participación de los inmigrantes como usuarios de los servicios y espacios públicos. Las *políticas de convivencia* se centran en las relaciones vecinales y en los espacios públicos, destacando la importancia de la interrelación *normalizada* entre vecinos autóctonos e inmigrantes. La acumulación de viviendas con deficiencias, los entornos urbanos degradados y con acumulación de factores de precariedad social no constituyen el mejor escenario para la convivencia que se propugna, de ahí que las *políticas de convivencia* y de participación vecinal deban ser complementadas con una acción decidida en materia de vivienda social distribuida en el tejido urbano, a fin de evitar la segregación espacial y con intervenciones integrales en los barrios populares con situaciones más deterioradas. Por su parte, la participación de los inmigrantes en la vida cotidiana de la ciudad como usuarios habituales de los servicios de educación, sanidad y asistencia social en los centros públicos tiene indudables efectos de normalización social. Los problemas detectados, como la generación de dinámicas de *conflicto por recursos escasos* y la *huida* de los colegios públicos que concentran más inmigrantes, responden a causas diversas y reclaman estrategias de actuación diferenciadas. Sin embargo, un elemento común es la falta de recursos adecuados para hacer frente a la nueva demanda. El déficit de financiación puede ser un obstáculo para acoger adecuadamente a los recién llegados y consolidar unos subsistemas de bienestar más plurales y, al mismo tiempo, más cohesionados. Se trata de una cuestión que, como la de la vivienda, excede a los consistorios y reenvía a la necesidad de mejorar la coordinación entre las distintas Administraciones Públicas.

8.5 CONCLUSIONES AL CAPÍTULO 5

En el marco legal de derechos políticos restringidos, el segundo circuito de la política ha sido el escenario privilegiado para la acción cívica de las comunidades de inmigrantes.

El análisis del asociacionismo (5.1) se ha centrado en un ámbito geográfico localizado, la Comunitat Valenciana, donde convergen sus tres formas de articulación: las asociaciones de inmigrantes extracomunitarios (o de fuera del EEE), las organizaciones autóctonas activas en el ámbito de la inmigración (organizaciones de acogida) y las asociaciones de los residentes comunitarios. Una característica compartida de las asociaciones de las dos poblaciones de extranjeros es el carácter autocentrado en el grupo de referencia y la importancia de la recreación más o menos adaptada, de la sociabilidad propia. Sin embargo, la situación social de unos y otros y las necesidades en relación con la sociedad de recepción marcan importantes diferencias y dinámicas de acción distintas.

Las organizaciones de inmigrantes extracomunitarios (5.1.1) han conocido un rápido desarrollo, en particular a partir de finales de la década de los noventa y el inicio del nuevo siglo. Se trata, en su inmensa mayoría, de organizaciones muy recientes, modestas y con posibilidades limitadas (aunque se dan excepciones importantes) cuya actividad, a diferencia de lo que ocurre con las asociaciones de comunitarios, está condicionada por el carácter eminentemente laboral de la inmigración no comunitaria. Los ejes de identificación más comunes de las asociaciones son la nacionalidad de origen, la religión y la pertenencia étnica —en muchos casos, estos factores se combinan de forma diversa— aunque existe también una diversidad notable en la ideología (laica o religiosa, latente o manifiesta), las formas de funcionamiento, el grado de formalidad, el tipo de autoridad y las fuentes de legitimidad. La gran mayoría orienta sus líneas de acción y

actividades hacia el propio colectivo en dos dimensiones básicas. Por una parte, la recreación de la sociabilidad y la cultura propias. Por otra, la inserción social y laboral del recién llegado en la sociedad valenciana. En ambas dimensiones, las asociaciones de inmigrantes extracomunitarios constituyen —junto a las redes informales— un recurso importante para satisfacer necesidades diversas.

Las organizaciones valencianas de acogida a inmigrantes extracomunitarios (5.1.2) han conocido un rápido desarrollo en la década de los noventa. Al igual que sucede en otras comunidades autónomas, conforman un conjunto bastante heterogéneo y diverso, fragmentado y poco coordinado, que comparte, en todo caso, una serie de aspectos comunes como la interrelación funcional con la Administración, la dependencia de fondos públicos y el proceso de consolidación y *profesionalización*. El modelo de intervención social con inmigrantes ha cambiado en los últimos años: el protagonismo exclusivo de las organizaciones sociales ha dejado paso a una progresiva intervención de los diferentes subsistemas de bienestar (particularmente, servicios sociales). La cuestión documental y la diferencia que establece entre documentados e indocumentados continúa teniendo una importancia clave. Respecto a los inmigrantes documentados, las organizaciones locales asumen un papel auxiliar y de apoyo. Por el contrario, las organizaciones sociales de acogida se constituyen como el espacio *propio* de los inmigrantes en situación irregular, con un papel central y protagonista.

Los ciudadanos europeos residentes en tierras valencianas (5.1.3) protagonizan una intensa actividad asociativa a partir de la cual configuran un complejo tejido de organizaciones en lo que a las características y a las funciones se refiere. Se trata, en su gran mayoría, de asociaciones autocentradas, es decir, fundadas por y para el grupo, como pequeños espacios que funcionan en paralelo a la sociedad de acogida a través de los que se recrea una minisociedad cuyo referente es la sociedad de origen. La organización de los comunitarios, en buena medida centrada en la ayuda mutua, responde a la necesidad de establecer canales de interlocución con una Administración que los identifica como turistas en vez de reconocerles plenamente como residentes y que no puede o no sabe ofrecerle los servicios adecuados. Aunque la protección de la propiedad y de las zonas residenciales ha configurado un área importante de protesta que ha cristalizado incluso en la creación de formaciones políticas propias, la ayuda a terceros y la protección de los animales constituyen ejemplos de la actividad altruista de estos ciudadanos.

La gran mayoría de los proyectos migratorios se encauzan hacia la esfera productivo-laboral, de ahí la relevancia de los sindicatos en el proceso de integración de los trabajadores extranjeros. La actuación de los sindicatos mayoritarios (5.2) no se ha limitado a la promoción y protección de los derechos de los inmigrantes en su condición de trabajadores. Los sindicatos han asumido también el papel de agentes de integración cívica, constituyéndose como plataformas de acción diversificada (información, asesoría, formación, reivindicación) a través de las cuales los trabajadores inmigrantes han podido hacer visibles en el espacio público algunas de sus demandas no sólo laborales, sino también ciudadanas. La relación entre las organizaciones de trabajadores autóctonas y los inmigrantes es, en todo caso, compleja y aun ambivalente en muchos aspectos. El análisis de la participación cívica de los inmigrantes *a través de* los sindicatos nacionales mayoritarios se ha centrado en las dimensiones que estructuran esa relación: la *crisis de identidad* del sindicalismo y sus implicaciones en la percepción sindical del fenómeno migratorio, el rol semiinstitucional asumido por los sindicatos mayoritarios en las últimas décadas, la estructura del mercado laboral español y la segregación ocupacional de los trabajadores inmigrantes y, finalmente, las estrategias de inserción en el mundo del trabajo de los colectivos inmigrantes. La inmigración laboral se enmarca en los heterogéneos procesos de cambio social que han obligado a las organizaciones de trabajadores a acomodar sus estructuras y sus estrategias de actuación a las necesidades y expectativas de colectivos de trabajadores cada vez más diferenciados. Desde la década de los ochenta, los sindicatos han desempeñado una importante tarea en los centros de trabajo y en la esfera política orientada a la integración de los trabajadores inmigrantes. Las transformaciones estructurales, productivas y sociales que han minado el modelo clásico de mediación sindical fabril-industrial, masculino y nacional, la necesidad de establecer puentes entre la lógica unitaria de clase y las lógicas de acción pautadas por la diferencia

cultural y las dificultades derivadas de la redefinición posfordista del mundo del empleo —por ejemplo, la fragmentación de los estatutos laborales y la erosión de la acción tuitiva del derecho laboral y sindical en amplios segmentos del mercado de trabajo— han marcado los desarrollos de esa labor integradora.

8.5.1 LÍNEAS PROPOSITIVAS

En relación con la actividad asociativa desarrollada por los inmigrantes y en el ámbito de las relaciones entre las asociaciones de inmigrantes y las entidades de la sociedad civil y las organizaciones de interés autóctonas, se proponen las siguientes líneas de actuación:

1) Promoción del asociacionismo. El asociacionismo cumple un papel relevante como cauce de participación social. En el marco de derechos de ciudadanía restringida con el que se encuentra el inmigrante procedente de países de fuera de la UE, el asociacionismo emerge no sólo como un mecanismo de participación social de primer orden, sino también como un espacio de solidaridad y ayuda mutua. Una apuesta sólida hacia la institucionalización de las asociaciones contribuirá a la consolidación de las organizaciones, al acceso a más recursos, a la integración de propuestas identificadas por los propios inmigrantes en programas específicos, a un mejor diseño de todas las políticas sociales y, por ende, a un mayor éxito en las relaciones con la sociedad de recepción.

2) El asociacionismo contribuye, además, a establecer mecanismos de diálogo con la Administración y con la ciudadanía en general, legitimados por los propios inmigrantes. Constituye un activo muy importante del arraigo deseado y responsable. Un interlocutor colectivo puede aparecer mucho más efectivo, a ojos de la sociedad de la recepción, su Administración y su ciudadanía.

3) Al constituirse como espacio de solidaridad y ayuda mutua, el asociacionismo ejerce de puente entre los cauces de participación social institucionalizados y los formatos menos etnocéntricos de relación interpersonal propios de sus redes. Ello es particularmente relevante para la convivencia intercultural.

4) El asociacionismo de la población inmigrante ha de permear en las plataformas existentes de la participación ciudadana y en el resto de organizaciones del tejido social. La Administración ha de mostrarse particularmente activa en la promoción y coordinación de estos contactos hacia la interactuación de las organizaciones y potenciar que el reconocimiento siga la doble dirección, evitando el modelo asimilacionista. Asimismo, el fomento de la incorporación de la población inmigrante a las organizaciones de carácter general puede contribuir a que la acción de las entidades de la sociedad civil sea más sensible al pluralismo cultural ligado a la realidad de la inmigración.

5) La relación entre las Administraciones (estatal, autonómica y local) y las asociaciones de inmigrantes debe estar guiada por la objetividad y la transparencia en los procesos de concesión de subvenciones y en la delegación de la prestación de determinados servicios. La selección y designación de las asociaciones que acceden a los organismos consultivos de los diferentes ámbitos territoriales debe ser equitativa y reflejar la pluralidad de comunidades de inmigrantes existente en los contextos de referencia, de forma que la representatividad quede garantizada. Las asociaciones de inmigrantes deben, por su parte, mantener y fomentar la cultura participativa en el desarrollo de las actividades que entran en su campo de actuación y en los procesos de selección de sus liderazgos.

6) En relación con los sindicatos, su papel como agentes de promoción de los derechos de los trabajadores inmigrantes y como plataformas de integración social y cívica debe mantenerse y reforzarse en el interior de la organización, en la acción sindical dentro de los centros de trabajo y en la negociación colectiva, así como en la actuación de los sindicatos como interlocutores institucionalizados en las negociaciones sobre las políticas laborales y sociales que tienen incidencia en el ámbito de la inmigración.

7) En el interior de la organización, el incentivo a la afiliación (estable) y la promoción de la representatividad de los trabajadores inmigrantes en las estructuras sindicales (no sólo en los organismos específicos de atención al inmigran-

te) son elementos de integración que refuerzan la identificación de los trabajadores extranjeros con las organizaciones autóctonas. Se trata de evitar situaciones puntuales de discriminación (interna), pero también de articular eventualmente mecanismos de acción positiva o preferencial para garantizar la representatividad de los extranjeros. Para ello, es necesario mejorar las fórmulas de seguimiento continuo sobre los índices de participación de las personas inmigrantes en el sindicato (no sólo como afiliados o como personal contratado, sino como candidatos a elecciones sindicales, delegados sindicales electos, miembros de comités de empresa, delegados o participantes en los congresos).

8) En el ámbito del trabajo y de la negociación colectiva, sólo los sindicatos pueden implicar a los trabajadores extranjeros en las reivindicaciones comunes y alentar su incorporación a los mecanismos de representación sindical en los centros de trabajo. Es importante también que continúe la tarea desarrollada contra la discriminación directa e indirecta de los inmigrantes, en particular, la reivindicación de la inclusión de cláusulas antidiscriminatorias en los convenios colectivos (y la consecución de un amplio pacto entre sindicatos y patronal contra la discriminación). Por otra parte, resulta necesario que las organizaciones de trabajadores refuercen e intensifiquen su acción protectora respecto a aquellos colectivos de trabajadoras y trabajadores inmigrantes que, debido a su situación administrativa o a las específicas características de su ocupación, padecen situaciones de explotación, marginación o exclusión social.

9) Los sindicatos mayoritarios tienen una posición especialmente destacada como interlocutores institucionalizados en los marcos de negociación sobre la política de inmigración y en algunos aspectos de su gestión (contingente). Esta responsabilidad comporta el deber de mantener una actitud vigilante frente a los poderes públicos y de privilegiar la defensa de los derechos de los inmigrantes tanto en los organismos específicos (Foro para la Integración, Comisión laboral tripartita, Instituto de Mayores y Servicios Sociales [IMSERSO]) como en las instancias genéricas en los que son consultados en materia de política de inmigración, así como en los escenarios de negociación política sobre la normativa de extranjería. En otro plano, la colaboración y la acción concertada entre las organizaciones de trabajadores autóctonas y las asociaciones de inmigrantes es un factor de integración cívica. Los sindicatos, finalmente, deben promover la solidaridad internacional, apoyando a las organizaciones sindicales de los espacios de emisión de inmigración.

8.6 CONCLUSIONES AL CAPÍTULO 6

El análisis comparado de los regímenes de reconocimiento de los derechos políticos de los extranjeros en distintos países de Europa ha mostrado los modos en que la concepción tradicional de la pertenencia a la comunidad política es puesta en cuestión por los procesos de *desnacionalización de la ciudadanía*. La nacionalidad ha dejado de ser un criterio de atribución exclusivo y excluyente de los derechos de naturaleza participativa, entre ellos, el sufragio, aunque la ampliación de los espacios de participación política de los inmigrantes presenta un muy desigual grado de concreción institucional en los Estados europeos y se enmarca, en todo caso, en un contexto caracterizado por el endurecimiento de las legislaciones internas de extranjería y la redescripción de las políticas de integración en aquellos países que habían desarrollado modelos de gestión de la diversidad cultural cercanos al tipo ideal *pluralista* descrito en el capítulo 1.

La inclusión de los nacionales de terceros países en la ciudadanía europea y el acceso al sufragio municipal en los Estados miembros han quedado fuera del umbral normativo de la UE, de modo que la incorporación de los inmigrantes no comunitarios a la participación política queda confiada a la heterogénea y asimétrica regulación interna de los países miembros en materia de nacionalidad y acceso al subsistema electoral. A pesar de la gran fragmentación que existe en relación con los derechos políticos, puede establecerse una clasificación convencional que distingue los países que se atienen a las regulaciones de la UE, los que han extendido unilateralmente el derecho de sufragio a los extranjeros no comunitarios, los Estados de la UE que incorporan al subsistema electoral a ciu-

dadanos de países pertenecientes a su área de influencia histórica y los países miembros que reconocen derechos políticos específicos a categorías específicas, derivados de la actividad convencional bilateral. La modulación de la titularidad y el ejercicio del derecho depende, a su vez, de diversas variables, entre ellas, el ámbito territorial para el que se reconoce el derecho; la extensión del derecho (sólo voto, o voto y elegibilidad) y el período de residencia legal en el país de acogida y los requisitos adicionales exigidos para la participación política.

El análisis individualizado de la situación en diversos países (Países Bajos, Bélgica, Suecia, Reino Unido e Italia) ha mostrado que la heterogeneidad de los procesos de integración cívica está estrechamente conectada con la evolución histórica de los contextos de recepción y con los factores que han influido en la formación de las políticas de gestión de flujos y de integración de los inmigrantes. Suecia, Países Bajos y el Reino Unido tienen ya una larga trayectoria de integración política de los extranjeros, si bien el Reino Unido presenta algunas especificidades vinculadas de su historia. Bélgica ha reformado recientemente su legislación para reconocer el derecho de sufragio activo a los extranjeros no comunitarios en el ámbito municipal. Finalmente, en Italia la cuestión del reconocimiento del sufragio de los extranjeros inmigrantes es un debate abierto, al igual que sucede en Francia y Alemania. Los desarrollos normativos de los países que han avanzado más decididamente en la desnacionalización de la ciudadanía política —y también las dificultades del proceso de integración cívica de los extranjeros— proporcionan una experiencia valiosa para los países que comienzan ahora a plantear cambios en esta materia.

8.7 CONCLUSIONES AL CAPÍTULO 7

Algunos elementos de la realidad migratoria de Canadá y de sus políticas de inmigración y de gestión de la diversidad constituyen un referente potencial para la política de inmigración española, pero también para la construcción de una respuesta regional como la que inició la UE con la comunitarización de las políticas de inmigración. Canadá es un país construido por inmigrantes, con una dilatada experiencia en la gestión de los diferentes tipos de flujos migratorios (7.1). Se trata, además, de una sociedad caracterizada desde su origen por la copresencia de diversos factores de diversidad cultural. Más allá de las diferencias en la estructura territorial y el diseño constitucional de ambos contextos de recepción, los pilares del modelo de política de inmigración canadiense —la importancia otorgada a la gestión, el esfuerzo por la integración, la orientación predominante de la política de inmigración hacia el objetivo de asegurar la pertenencia y la concepción del acceso a la ciudadanía no como un fin, sino como un instrumento de integración— pueden proporcionar algunas claves para que la UE (7.2) avance en la definición de la política común por una senda distinta a la que ha marcado su agenda en los últimos años.

En el quinquenio 1999-2004 se desarrollaron —de modo fragmentario e incompleto— los objetivos fijados en el programa de Tampere (1999), en el marco de los primeros desarrollos de la política común de inmigración. En el mismo período tuvo lugar un amplio debate en el seno de las instituciones de la UE (Comisión, Parlamento, Consejo Económico y Social, Comité de las Regiones) sobre la *ciudadanía cívica*, noción lanzada por la Comisión en 2000 con el fin de establecer el eje de las políticas comunitarias de integración social de los inmigrantes y plantear la incorporación de los nacionales de terceros países a la ciudadanía europea. En el debate se perfilaron dos interpretaciones del acceso de los nacionales de terceros países a la ciudadanía europea y a los derechos asociados a la misma —entre ellos, el sufragio en el ámbito local—, y las instituciones profundizaron en la concepción bidireccional y holística de la integración propuesta por la Comisión, pero estos planteamientos no han tenido una traducción plena y efectiva en los desarrollos normativos y políticos de la UE. Las Directivas aprobadas, el Tratado Constitucional Europeo y el nuevo programa plurianual que ha tomado el relevo en la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia (el Programa de La Haya), reflejan el cambio de prioridades de la política común tras el 11-S y sus secuelas en Europa. Las iniciativas en el ámbito de la integración han perdido peso, en contraste con la preocupación emergente por cuestiones como la eficacia en el control policial de los flujos, la lucha contra la inmigración

ilegal o la política común de repatriaciones. La lógica estadocéntrica sigue determinando la *convergencia condicionada* en la construcción de la política común.

Las ampliaciones de 2004 y 2007 han extendido la ciudadanía europea a los nacionales de países actualmente emisores de inmigración, que podrán incorporarse al naciente *demos* europeo y participar políticamente en los Estados de establecimiento. Ahora bien, la ampliación se enmarca en un contexto de crisis y estancamiento institucional en el que las expectativas despertadas por las interpretaciones más innovadoras de la *ciudadanía cívica* como un nuevo marco de inclusión (también política) de los inmigrantes en la UE se han disipado. A pesar de ello o, precisamente por ello, la recuperación de los discursos inclusivos de aquel debate —especialmente, las propuestas desarrolladas por el Comité Económico y Social Europeo en sus dictámenes de los años 2002 y 2003— podría ser un punto de partida para construir el proyecto europeo en una clave coherente con la divisa del artículo I-8 del Tratado Constitucional.

Bibliografía

ABU LABAN, Y. «The politics of race, ethnicity and immigration: the contested arena of multiculturalism». En J. BICKERTON y A.G. GAGNON, eds. *Canadian politics*. Toronto: Broadview Press, 2003: 463-483.

ABU LABAN, Y., y Ch. GABRIEL. *Selling diversity. Immigration, multiculturalism, employment, equity and globalization*. Peterborough, Ontario: Broadview Press, 2002.

ADELANTADO, J. y R. GOMÀ. «El contexto: la reestructuración de los regímenes de bienestar europeos». En J. ADELANTADO, coord. *Cambios en el Estado del bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icaria-UAB, 2000: 63-96.

AGRUPACIÓN DE DESARROLLO NEXOS. *La participación ciudadana: vía para la integración de las personas inmigrantes.* Madrid: Agrupación de Desarrollo NEXOS, 2005.

AJA, E. «Veinte años de doctrina del Tribunal Constitucional sobre los derechos de los inmigrantes». En *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Rubio Llorente.* Madrid: Congreso de los Diputados, 2002: 439-457.

AJA, E., y L. DÍEZ BUESO. «Introducción». En E. AJA y L. DÍEZ BUESO, coords. *La regulación de la inmigración en Europa.* Barcelona: Fundación «la Caixa», 2005a: 10-22.

—. «La participación política de los inmigrantes». *Puntos de Vista* 2 (2005b): 7-20.

ALBERT RODRIGO, M. «La eclosión asociativa en el tránsito hacia una nueva era. Un estudio del tercer sector en el ámbito comarcal de l'Horta Sud (Valencia)». Tesis doctoral inédita, Universidad de Valencia Estudio General, Valencia, 2004.

ALONSO, L. E. *Trabajo y posmodernidad: el empleo débil.* Madrid: Fundamentos, 2001.

ANDERSON, B. *Imagined communities. Reflections on the origin and spread of Nationalism.* Londres: Verso, 1991.

ANDERSON, U. *Consultives institutions for migrant workers.* Londres: Sage, 1990.

AÑÓN, M. J. *Necesidades y derechos. Un ensayo de fundamentación.* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

—. «Ciudadanía diferenciada y derechos de las minorías». *Derechos de las Minorías en una sociedad multicultural*, *Cuadernos de Derecho Judicial*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial (1998): 45-118.

—. «El test de la inclusión: los derechos sociales». En A. ANTÓN, coord. *Trabajo, derechos sociales y globalización. Algunos retos para el siglo XXI.* Madrid: Talasa, 2000: 148-191.

—. *Igualdad, diferencias, desigualdades*. México: Fontamara, 2001.

—. «La contribución de los derechos sociales al vínculo social». En J. DE LUCAS, ed. *El vínculo social. Ciudadanía y cosmopolitismo*. Valencia: Tirant lo blanch, 2002: 277-307.

—. «Nueva ciudadanía y derechos sociales y políticos de los inmigrantes». *Gaceta Sindical. Reflexión y Debate* 3 (2003): 109-136.

—. «Límites de la universalidad: los derechos sociales de los inmigrantes». En M. J. AÑÓN, ed. *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*. Valencia: Tirant lo blanch, 2004: 9-25.

APARICIO, M., y E. ROIG. «La entrada por motivos laborales y el trabajo de los extranjeros. El progresivo desarrollo de un sistema ordenado de entrada laboral». En E.

AJA y J. ARANGO, eds. *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2006: 145-174.

APARICIO, R., y A. TORNOS. *El Estado del bienestar y la inmigración en España*. Madrid: IMSERSO, 2002.

ARAGÓN, M. «¿Es constitucional la nueva ley de extranjería?». *Claves de Razón Práctica* 112 (2001): 11-17.

ARAGÓN BOMBÍN, R. «La integración social de los inmigrantes a través de los aspectos legales». En F. CHECA, J. C. CHECA y A. ARJONA, eds. *Inmigración y derechos humanos. La integración como participación social*. Barcelona: Icaria, 2004: 81-108.

ARAMBURU OTAZU, M. *Los otros y nosotros: imágenes del inmigrante en Ciutat Vella de Barcelona.* Madrid: Ministerio de Educación, 2002.

ARANGO, J. «La inmigración en España a comienzos del siglo XXI». En J. Leal, coord. *Informe sobre la situación demográfica en España*. Madrid: Fundación Abril Martorell, 2004: 161-186.

ARENDT, H. *¿Qué es la política?* Traducción F. Birulés. Barcelona: Paidós, 1997.

ARIÑO, A., y J. CUCÓ. «Las organizaciones solidarias. Un análisis de su naturaleza y significado a la luz del caso valenciano». *Revista Internacional de Sociología* (RIS) 29 (2001): 7-34.

ARIÑO, Antonio, dir., R. ALIENA, J. CUCÓ, y F. PERELLÓ. *La rosa de las solidaridades. Necesidades sociales y voluntariado en la Comunidad Valenciana*. Valencia: Fundación Bancaixa, 1999.

ASÍS ROIG, R. De. «La participación política de los inmigrantes. Hacia una nueva generalización de los derechos». En F. J. Ansuátegui Roig, J. A. López García, A. del Real, y R. Ruiz, eds. *Derechos fundamentales, valores y multiculturalismo*. Madrid: Dykinson-Fundación El Monte, 2005: 199-217.

AUBARELL, G. «Politiques d'integració a Europa: tendències i plantejaments». *Àmbits de Política i Societat* 18 (2001): 43-47.

AUBARELL, G., y X. ARAGALL. «Polítiques Locals Integrals. L'exemple Holandés». En J. Guillot, dir. *Immigraciói poders locals. Ciutats i persones*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2003: 123-147.

BALIBAR, E. *Les frontières de la démocratie*. París: La Découverte, 1992.

—. «¿Es posible una ciudadanía europea?». *Revista Internacional de Filosofía Política* 4 (1994): 22-40.

BAUBÖCK, R. *Transnational citizenship: membership and rights in international migration*. Avebury Aldershot, 1994.

—. «The franchise for non citizens». *Taller transatlántico sobre ciudadanía y los derechos de los inmigrantes.* Florencia: Fundación Carnegie por la paz internacional, Proyecto internacional de ciudadanía comparativa, IUE, marzo de 2000.

—. «Towards a political theory of migrant transnationalism». *International Migration Review* 37 (1) (2003): 700-723.

—. «Cómo transforma la inmigración a la ciudadanía: perspectivas internacionales, multinacionales y transnacionales». En G. Aubarell y R. Zapata, eds. *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el mediterráneo en el contexto global.* Barcelona: Icaria (2004a): 177-214.

—. «Civic citizenship. A New Concept for the New Europe». En R. Süssmuth y W. Weidenfeld, eds. *Managing Integration: the European Union's responsabilities towards immigrants*. Verlag Bertelsmann Stiftung: Gütersloh (2004b): 146-163.

—. ed. *Migration and citizenship. Legal status, rights and political participation.* Amsterdam: *IMISCOE Reports*, AUP. Disponible en http://www.imiscoe.org/publications/workingpapers/documents/migration_and_citizenship.pdf, 2006 [última consulta: 18.02.08].

BENHABIB, S. «The contemporay discontent with democracy». En S. Benhabib. *Contemoporary theories of democracy. A transatlantic perspective. Five lectures*. Valencia: Cátedra Cañada Blanch de Pensamiento Contemporáneo-Universidad de Valencia, Cuadernos de Trabajo 6 (2000): 7-12.

—. *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos.* Traducción G. Zadunaisky. Barcelona: Gedisa, 2005.

BENITO, M. «Activ civic participation of immigrants in Sweden». Country Report prepared for the European research project *POLITIS*, *Building Europe with New Citizens?* coord., Interdisciplinary Center for Education and Communication in Migration Processes (IBKM). Oldenburg: Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, European Commission, 2005. Disponible en www.uni-oldenburg.de/politis-europe [última consulta: 18.02.08].

BETTINELLI E. «Cittadini extracomunitari, voto amministrativo e costituzione inclusiva». *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*. Quaderno num. 15, Torino (2005): 34-49.

BOBBIO, N. *El tiempo de los derechos.* Traducción R. de Asís Roig. Madrid: Sistema, 1991.

BOLTANSKI, L., y E. CHIAPELLO. *El nuevo espíritu del capitalismo*. Traducción M. Pérez, A. Riesco y R. Sánchez. Madrid: Akal, 2002.

BONINO, C., J. ARAGÓN, y F. ROCHA. *Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración social de las personas inmigrantes*. Madrid: Fundación 1º de Mayo, CC. OO, 2003.

BORKERT, M., W. BOSSWICK, F. HECKMANN, y D. LÜKEN-KLASSEN. *Local integration policies for migrants in Europe*. Luxembourg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities, 2007. Disponible en www.eurofound.europa.eu/ [última consulta: 18.02.08].

BOUSETTA, H. «Ciudadanía europea y derechos políticos». En *II Seminario Inmigración y Europa. Cinco años después de Tampere*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2005: 79-85.

BOUSETTA, H., S. GSIR, y D. JACOBS «Active Participation of Immigrants in Belgium». Country Report prepared for the European research project European research project *POLITIS Building Europe with New Citizens?*, coord. Interdisciplinary Center for Education and Communication in Migration Processes (IBKM). Oldenburg: Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, European Commission, 2005. Disponible en www.uni-oldenburg.de/politis-europe/ [última consulta: 18.02.08].

BRUBAKER, W. R. «Membership without citizenship: the economic and social rights of citizenship». En W. R. Brubaker, ed. *Inmigration and the politics of citizenship in Europe and North America*. Nueva York: University Press of America, 1989: 145-162.

BURUMA, I. «Sobre la tolerancia holandesa». *El País*, 25 de octubre de 2006.

CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A. «El turismo residencial en la ley de ordenación urbanística de Andalucía». *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente* 212 (2004); año num. 38: 129-196. Conferencia pronunciada el día 26/03/2.003 en *Marbella Meeting Point 2003. Symposium Internacional -Sesión Plenaria*, 2003. Disponible en: http://www.estig. ipbeja.pt/~ac_direito/LOUA.pdf [última consulta: 31.03.08].

CACHÓN, L. «Los sindicatos españoles y la inmigración». *Migraciones* 4 (1998): 71-109.

—. «La inmigración en España: los desafíos de la construcción de una nueva sociedad». *Migraciones* 14 (2003a): 219-304.

—. «Inmigración y mercado de trabajo en España». *Gaceta sindical. Reflexión y Debate* 3 (2003b): 81-107.

—. «Los inmigrantes en el mercado de trabajo en España (1996-2004)». En E. Aja y J. Arango, eds. *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica*. Barcelona Fundación CIDOB, 2006: 175-201.

CARENS, J. H. «Migration and morality: a liberal egalitarian perspective». En B. Barry y R. Goodin, eds. *Free movement: ethical issues in the transnational migration of people and money.* Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1992: 25-47.

CARITAS/MIGRANTES. *Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes*. XVI Rapporto sull'immigrazione, 2006: 1-8.

CARRASCO CARPIO, C., y C. GARCÍA SERRANO. «¿Son tan diferentes los contratos de los trabajadores extranjeros?». Actas del *IV Congreso sobre la Inmigración en España: Ciudadanía y Participación*. Girona: 11-13 de noviembre 2004.

CARVAJAL, M. I. «Evolución de las cifras de extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor (1992-2004)». En E. Aja y J. Arango, eds. *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2006: 82-112.

CASTEL, R. *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Traducción de J. Piatigorsky. Buenos Aires: Paidós, 1997.

CASTLES, S. «Globalización e inmigración». En G. Aubarell y R. Zapata-Barrero, eds. *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el mediterráneo en el contexto global*. Barcelona: Icaria, 2004a: 33-56.

—. «Why migration policies fail». *Ethnic and Racial Studies* 27 (2) (2004b): 205-227.

CASTLES, S., y G. KOSACK *Los trabajadores inmigrantes y la estructura de clases en la Europa occidental*. [1973]. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

CES-Consejo Económico y Social. *La inmigración y el mercado de trabajo en España*. Madrid: CES-Departamento de publicaciones, 2004.

CLRAE- Standing Conference of Regional Authorities of Europe. *Europe 1990-2000: Multiculturalism in the City: The integration of Immigrants*. Estrasburgo: Consejo de Europa, Estudios y textos, 1992: 25.

COLECTIVO IOÉ. *Inmigrantes, trabajadores, ciudadanos.* Valencia: Patronato Sur-Norte de la Universidad de Valencia, 1999.

—. *Inmigración y ciudadanía. España en el contexto de las migraciones internacionales*. Madrid: Fundamentos, 2003.

CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS. *Trabajadores extranjeros y acción sindical*. Madrid: Gabinete Técnico Confederal CC. OO., 2003.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados.* Sesión Plenaria n.º 8, VIII Legislatura (18 de mayo de 2004): 287-294.

CORTES GENERALES. *Boletín Oficial de las Cortes Generales.* Serie B proposiciones de Ley, n.º 207-1, VIII Legislatura, 7 de octubre de 2005.

CORSI, C. «Diritti fondamentali e Cittadinanza». *Convegno su Cittadinanza a Cittadinanze (Atti).* Roma, 1999.

—. *Lo stato e lo straniero*. Padova: CEDAM, 2001.

CRID - CONSORCI DE RECURSOS I DOCUMENTACIÓ PER A L'AUTONOMIA PERSONAL. *Dictamen jurídic sobre la incidència en la Administració local de la Llei Orgànica 4/2000 sobre els drets i llibertats dels estrangers a Españya i la seva integració social.* Barcelona: CRID, 2000.

CUNIBERTI, M. *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*. Padova: CEDAM, 1997.

DAHLSTRÖM, C. «Rhetoric, practice and the dynamics of institutional change: Immigrant policy in Sweden, 1964-2000». *Scandinavian Political Studies*, 27 (3), 2004: 287-310.

DAY, R. F. J. *Multiculturalism and the History of canadian diversity*. Toronto: University of Toronto press, 2002.

DELGADO RUIZ, M. *Inmigración y cultura.* Barcelona: Centre de Cultura Contemporànea, 2003.

D'ORAZIO, G. *Lo straniero nella Costituzione italiana.* Padova: CEDAM, 1992.

DÜVELL, F. «Active civic participation of immigrants in the United Kingdom». Country Report prepared for the European research project *POLITIS Building Europe with New Citizens?*, coord. Interdisciplinary Center for Education and Communication in Migration Processes (IBKM). Oldenburg: Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, European Commission, 2005. Disponible en www.uni-oldenburg.de/politis-europe/ [última consulta: 18.02.08].

DWORKIN, R. «Liberal Community». *California Law Review* 77 (1989): 479-504.

ESPING-ANDERSEN, G. *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Traducido por B. Arregui. Valencia: Eds. Alfons el Magànim, 1993.

FAVELL, A. *Philosophies of integration: inmigration and the idea of citizenship in France and Britain*. Londres: Palgrave, 2001.

FEMP- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS. *Los Municipios y la integración social de los inmigrantes*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales y Federación Española de Municipios y Provincias, 1995.

FERRAJOLI, L. «De los derechos del ciudadano a los derechos de la persona». En Id., *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Traducido por P. Andrés. Madrid: Trotta, 1999a: 97-123.

—. «La soberanía en el mundo moderno». En Íd., *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Traducido por P. Andrés Ibáñez. Madrid: Trotta, 1999b: 125-175.

—. «Derechos fundamentales». En A. De Cabo y G. Pisarello, eds. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta, 2001a: 19-56.

—. «Los fundamentos de los derechos fundamentales». En G. Pisarello y A. De Cabo eds. *Los fundamentos de los derechos fundamentales.* Madrid: Trotta, 2001b: 287-384.

—. «Diritti fondamentali e democrazia constituzionale». *Analisi e diritto. Richerche di Giurisprudenza Analitica* (a cura di R. Guastini e P. Comanducci). Giappichelli, Turín, 2002-2003: 331-350.

FERRERES COMELLA, V. «Una defensa de la rigidez constitucional». *Doxa* 23, 2 (2000): 9-47.

FIERI, ASGI. *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale*. FIERI, ASGI, 2005: 1-24. Disponible en www.piemonteimmigrazione.it [última consulta: 18.02.08].

FIERI, ASGI. Dossier informativo «Il diritto di elettorato attivo e passivo degli extracomunitari nelle elezioni amministrative». Toscana: CISL ed ANOLF, 2006: 1-31. Disponible en http://www.anolf.it/proposte_leggi_cost._diritti_ politici.htm [última consulta: 18.02.08].

FONT, J. *Instrumentos y mecanismos para la participación ciudadana.* Diploma Gestión y Promoción del Voluntariado y la Participación Ciudadana desde las Administraciones Públicas. Valencia: Universidad de Valencia, 2005.

FONT, J., y R. GOMÀ. «La democracia local: un mapa de experiencias participativas». En J. Font, coord. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2001: 61-91.

FOSTER, K. *Our canadian mosaic*. Toronto: YWCA, 1926.

FRASER, N., y L. GORDON. «Civil citizenship against social citizenship?». En B. Van Steenbergen, ed. *The condition of citizenship*. Londres: Sage, 1994: 90-108.

GADEA MONTESINOS, E. *Las políticas de participación ciudadana. Nuevas formas de relación entre la Administración Pública y la ciudadanía. El caso de la ciudad de Valencia y su área metropolitana.* Tesis doctoral inédita, Universidad de Valencia, Valencia, 2005.

GALIANA SAURA, A. «La relevancia de la técnica legislativa en la elaboración de las leyes: un análisis de la Ley Orgánica 4/2000 sobre Extranjería». *Anuario de Filosofía del Derecho*, t. XVII (2000): 247-272.

GARCÍA AÑÓN, J. «¿Hay derechos colectivos? Diversidad, «diversidad» de minorías, «diversidad» de derechos». En F. J. Ansuátegui, ed. *¿Hay derechos colectivos?* Madrid: Universidad Carlos III, 2001: 201-212.

—. «Derechos colectivos y diversidad: el exilio de los derechos». *La Legge e i diritti*, ed. Susanna Pozzolo, *Analisi e Diritto. Serie teorica 55*. Torino: Giappichelli Editore, 2002: 231-250

—. «Inmigración y derechos de ciudadanía: la integración de los inmigrantes en las políticas públicas locales y autonómicas». En G. Aubarell, dir. *Perspectivas de la inmigración en España. Una aproximación desde el territorio.* Barcelona: Icaria, 2003: 349-392.

—. «La integración social de los inmigrantes y la concreción de sus derechos en los planes autonómicos». En L. Miraut Martín, ed. *Justicia, migración y derecho*. Madrid: Dykinson, 2004a: 255-278.

—. «Medidas antidiscriminatorias y derechos de los inmigrantes». En Mª J. Añón, ed. *La universalidad de los derechos sociales. El reto de la inmigración*. Valencia: Tirant lo blanch, 2004b: 171-197.

—. «Políticas migratorias de la Unión Europea». En VV. AA., *Globalización, migración y derechos humanos*. Quito: Programa Andino de Derechos Humanos-Ediciones Abya-Yala, 2004c: 61-82.

GARCÍA INDA, A. *Materiales para una reflexión sobre los derechos colectivos*, Madrid, Dykinson-Universidad Carlos III, 2001.

GARCÍA PASCUAL, C. «La vigilia de la razón. El orden internacional en Kant y Kelsen». En *A propósito de Kant. Estudios conmemorativos en el bicentenario de su muerte*. Sevilla: Lagares, 2003.

—. «El velo y los derechos de las mujeres». En F. J. Ansuátegui Roig, J. A. López García, A. del Real y R. Ruiz, eds. *Derechos fundamentales, valores y multiculturalismo*. Madrid: Dykinson-Fundación El Monte, 2005: 87-110.

GARGARELLA, R. *Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 1995.

—. «Representación plena, deliberación e imparcialidad». En J. Elster, ed. *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2001: 323-345.

GARRIDO, L. «Los inmigrantes en Suecia». *IRF Tidskiften Invandraren. Utgiven av Immigranternas Riksförbund*, 1/ 4, 1999. Disponible en http://www.immi.se/irf/invandraren [última consulta: 18.02.08].

GEDDES, A., y J. NIESSEN, coords. *Índice Europeo de ciudadanía cívica e inclusión*, Traducido por M. J. Peiró. Barcelona: Fundación CIDOB, 2006.

GELLNER, E. *Naciones y nacionalismos*. Traducido por J. Setó. Madrid: Alianza editorial, 1988.

GIDDENS, A. *Profiles and critiques in social theory*. Berkeley-Los Ángeles: University of California Press, 1982.

GIL ARAUJO, S. *Inmigración y gestión de la diversidad en el contexto europeo: Informe comparado sobre las políticas migratorias en los Países Bajos y el Estado español*. Ámsterdam: Transnacional Institute. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción humanitaria, 2002.

—. «Inmigración e integración en el espacio europeo». *Europa: momentos decisivos* (ed. Especial). *Le Monde Diplomatique* (2005): 46-49.

GIMÉNEZ, C. «La integración de los inmigrantes y la interculturalidad. Bases teóricas para una respuesta práctica». *Arbor* 607 (1996): 119-147.

—. «La dinamización comunitaria en el ámbito de la inmigración». En Mª J. Rubio y S. Monteros. *La exclusión social. Teoría y práctica de la intervención*. Madrid: Editorial CCS (2002): 79-92.

GIUPPONI, T. F. «Il voto amministrativo agli stranieri: verso un diritto «condizionato»». *Quaderni Costituzionali* 1. Bologna (2004a): 126-128.

—. «Il voto agli extracomunitari: si, no forse..». *Quaderni Costituzionali* 4, Bologna (2004b): 849-850.

GOMÁRIZ ACUÑA, T. P. «La respuesta social a la exclusión de los inmigrantes. El entramadado cívico y las acciones solidarias». *Documentación Social* 121 (2000): 233-252.

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. «El análisis de la opinión pública sobre la inmigración. El caso español». Actas del *IV Congreso sobre la inmigración en España*. Girona: 11-13 de noviembre 2004.

—. «Active civic participation of immigrants in Spain». Country Report prepared for the European research project *POLITIS Building Europe with New Citizens?*, coord. Interdisciplinary Center for Education and Communication in Migration Processes (IBKM); Oldemburg: Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, European Commission, 2005.

GONZÁLEZ MORENO, B. *Estado de Cultura, derechos culturales y libertad religiosa*. Madrid: Civitas, 2003.

GONZÁLEZ VEGA, J. «¿Regreso al futuro? La difícil concreción de una política europea de inmigración». *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho* 14, 2006: 1-29. Disponible en http://www.uv.es/CEFD [última consulta: 18.02.08].

GROSSO, E. «Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee». *Convegno su Cittadinanza a Cittadinanze* (Atti), Roma, 1999.

GUILLÉN, A. M. «Democracia y crisis del Estado del bienestar en España: procesos de reestructuración y dificultades de apoyo político». En VV. AA., *Dilemas del Estado del bienestar*. Madrid: Argentaria-Visor, 1996: 321-348.

HABERMAS, J. *La inclusión del otro*. Traducción y estudio preliminar J. C. Velasco. Barcelona: Paidós, 1999.

—. «Ciudadanía e identidad nacional». En J. Habermas. *Facticidad y validez.* Traducido por M. Jiménez Redondo. Madrid: Trotta, 2000: 321-348.

HALPER, J. «Acomodación, espacio cultural, ambientes dotados de posibilidades, zonas de contacto y administración de la diversidad: una perspectiva antropológica». En G. Aubarell y R. Zapata-Barrero, eds. *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el mediterráneo en el contexto global.* Barcelona: Icaria, 2004: 443-457.

HAMMAR, T. *Democracy and the nation state: aliens, denizens and citizens in a world of international migration*. Avebury: Aldershot, 1990.

—. «Closing the door to the Swedish welfare state». En G. Brochmann y T. Hammar, eds. *Mechanisms of immigration control. A comparative analysis of European regulation policies*. Oxford: Berg, 1999.

—. «Denizen and denizenship». En A. Kondo y C. Westin, eds. *New Concepts of Citizenship. Residential/Regional Citizenship and Dual Nationality/Identity*. Stockholm: CEIFO Publications, Akademitryck Edsbruck, 2003: 93

HELD, D. *Democracy and the global order: from the modern state to cosmopolitan governance*. Cambridge: Cambridge Polity Press, 1995.

HOLSTEN, J., y A. APPADURAI. «Cities and citizenship». *Public Culture* 8 (1996): 187-204.

IZQUIERDO, A. *La inmigración inesperada*. Madrid: Trotta, 1996.

IZQUIERDO, A., y D. LÓPEZ DE LERA. «La huella demográfica de la población extranjera en España». *Sistema*, 175/176, 2003: 181-200.

JACOBS, D. «The debate over enfranchisement of foreign residents in the Netherlands and Belgium. Absence of the ethnic minority voice?». *Ethnic minorities, political mobilisation and citizenship: Comparative, transnational and integrated approaches.* Paper presented at the Joint Sessions of the European Consortium for Political Research. Mannheim: 26-31 March 1999. Disponible en http://www.cedem.ulg.ac.be/m/wp/13.pdf [última consulta: 18.02.08].

JOPPKE, C. «How immigration is changing citizenship: a comparative view». *Ethnic and Racial Studies*, 22 (4) (1999): 629-652.

JUSS, S. S. «Reino Unido». En E. Aja y L. Díez Bueso, coords. *La regulación de la inmigración en Europa*. Barcelona: Fundación «La Caixa», 2005: 185-215.

KYMLICKA, W. *Ciudadanía multicultural*. Traducido por C. Castells. Barcelona: Paidós, 1996.

—. «The theory and practice of immigrant multiculturalism». *Politics in the vernacular. nationalism, multiculturalism and citizenship*. Oxford: Oxford University Press, 2001: 152-176.

—. «Citizenship and Identity in Canada». J. Bickerton y A. G. Gagnon, eds. *Canadian Politics*. Toronto: Broadview Press, 2003: 19-38.

La Lettre de la Citoyenneté, n.º 68 (mars-avril 2004a).

La Lettre de la Citoyenneté, n.º 69 (mai-juin 2004b).

La Lettre de la Citoyenneté, n.º 73 (janvier-fevrier 2005a).

La Lettre de la Citoyenneté, n.º 74 (mars-avril 2005b).

LACOURSIÈRE, J., J. PROVENCHER, y D. VAUGEOIS. *Canada-Quebec. Synthèse historique*, *1534-2000*. Québec: Septentrion, Sillery, 2000.

LACZKO, L. S. «Canada's pluralism in comparative perspective». *Ethnic and Racial Studies*, 17 (1), 1994: 20-41.

LAMBERT, P. Y. *La participation politique des allochtones en Belgique - Historique et situation bruxelloise, Louvain-la-Neuve*. Academia-Bruylant (coll. Sybidi Papers), 1999. Hay una versión actualizada con los posteriores procesos electorales disponible en http://www.suffrage-universel.be [última consulta: 18.02.08].

—. *Elus d'origine non-europénne aux élections communales du 8 octobre 2006. Région Bruxelloise (19 communes) quelques données en attendant une synthèse analytique*, 2006. Disponible en: http://www.suffrage-universel.be; tractotheque.blogspot.com [última consulta: 18.02.08].

LAPUENTE, J., y D. ORTÍZ DE VILLACIÁN. «Las políticas laborales». En J. Adelantado, coord. *Cambios en el Estado del bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icaria-Universitdad Autónoma de Barcelona, 2000: 99-133.

LAYTON-HENRY, Z. «The challenge of political rights». En Z. Layton-Henry, ed. *Political rights of migrant workers in western Europe*. Londres: Sage, 1990: 1-26.

LEFEBVRE, E. L. «Belgian citizenship: managing linguistic, regional, and economic demands». *Citizenship Studies*, 7 (1), 2003: 111-134.

LENOIR, R. «Objeto sociológico y problema social». En Patrick Champagne, Remi Lenoir, Dominique Merllié y Louis Pinto. *Iniciación a la práctica sociológica*. Madrid: Siglo XXI, 1993: 57-102.

LEVY, J. T. «Classifying cultural rights». En I. Shapiro, W. Kymlicka, eds. *Ethnicity and group rights.* Nomos XXXIX. Nueva York: Nueva York University Press, 1997.

LI, P. *Destination Canada. Immigration debates and issues*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

LILLO, N. «La transversalidad en la gestión de la inmigración: el caso de Elx». En C. Simó y F. Torres, eds. *La participación de los inmigrantes en el ámbito local*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006: 291-309.

LÓPEZ SALA, A. M. «Suecia ante la inmigración: desarrollo y evolución de una política multicultural». *Migraciones* 4 (1998): 215-240.

—. *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*. Barcelona: Anthropos, 2005.

LUCAS, J. de. «Légitimité». En A. J. Arnaud, coord. *Dictionnaire encyclopedique de théorie et de sociologie du droit*. Paris-Bruselas: Librairie Genérale de Droit et de Jurisprudence, 1988.

—. *Europa, ¿convivir con la diferencia?* Madrid: Tecnos, 1992.

—. «Algunos problemas del estatuto jurídico de las minorías». *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 15 (1993): 97-128.

—. *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*. Madrid: Temas de hoy, 1994.

—. «Las minorías, de los derechos individuales al estatuto jurídico». *Isonomia* 3 (1995): 71-108.

—. «Por qué son relevantes las reivindicaciones jurídico-políticas de las minorías (Los derechos de las minorías en el 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos)». *Derechos de las Minorías en una sociedad multicultural*, *Cuadernos de Derecho Judicial*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 1998: 253-312.

—. «La regularización no es la solución». *Informe Anual 1999 SOS Racisme*. Barcelona: SOS Racisme, 1999: 44-52.

—. «El marco jurídico de la inmigración. Algunas proposiciones acerca de la necesidad de reformar la Ley Orgá-

nica 4/2000». *Jueces para la democracia. Información y debate*, 38, 2000: 3-11.

—. «La(s) sociedad(es) multicultural(es) y los conflictos políticos y jurídicos». En J. de Lucas, ed. *La multiculturalidad*. San Sebastián: Cendoj/Consejo general del Poder Judicial, 2001a.

—. «Ciudadanía y Unión Europea intercultural». *Anthropos*, 191 (2001b): 93-116.

—. «Hacia una ciudadanía europea inclusiva. Su extensión a los inmigrantes». *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, 53 (2001c): 63-75.

—. «Inmigración e Integración». En I. Moreno, ed. *Convivir en paz. Vivir sin racismo*. Sevilla: APDH, 2002a.

—. «El vínculo social, entre ciudadanía y cosmopolitismo». En J. de Lucas, ed. *El vínculo social, entre ciudadanía y cosmopolitismo*. Valencia: Tirant lo blanch, 2002b: 11-27.

—. «Algunas propuestas para empezar a hablar en serio de política de inmigración». En J. de Lucas y F. Torres. *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y malas respuestas*. Madrid: Talasa, 2002c: 23-48.

—. «Política de inmigración: 30 propuestas». *Claves de Razón Práctica*, 121 (2002d): 32-36.

—. «La herida original de las políticas de inmigración. A propósito del lugar de los derechos humanos en las políticas de inmigración». *Isegoría*, 26 (2002e): 59-84.

—. *Globalización e identidades. Claves jurídicas y políticas*. Barcelona: Icaria, 2003a.

—. «¿Qué quiere decir tener derecho a la cultura?». En M. J. Añón, C. Courtis y V. Abramovich, comps. *Derechos sociales. Instrucciones de uso*. México: Fontamara, 2003b: 297-319.

—. «Los inmigrantes como ciudadanos». *Gaceta Sindical. Reflexión y Debate*, 3 (2003c): 37-55.

—. «Ciudadanía: la jaula de hierro para la integración de los inmigrantes». En G. Aubarell y R. Zapata-Barrero, eds. *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el mediterráneo en el contexto global*. Barcelona: Icaria, 2004a: 215-236.

—. «Política de inmigración: participación y ciudadanía de los inmigrantes. El papel de las comunidades autónomas y de los Ayuntamientos». *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid* 11 (2004b): 3-18.

—. «¿Cómo introducir el principio de justicia en las políticas de inmigración». En L. Miraut Martín, ed. *Justicia, migración y derecho*. Madrid: Dykinson, 2004c: 15-54.

—. «Fronteras e identidades: paradojas del proyecto europeo». *Europa: momentos decisivos*, ed. Especial. *Le Monde Diplomatique* (2005a): 28-34.

—. «Un modelo alternativo de ciudadanía e inmigración». En *I Seminario Inmigración y Europa, España en la construcción de una política europea de inmigración*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2005b: 115-127.

—. «La integración de los inmigrantes: la integración política, condición del modelo de integración». En J. de Lucas y L. Díez Bueso. *La integración de los inmigrantes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006a: 11-43.

—.«Algunas tesis sobre el desafío que plantean los actuales flujos migratorios a la universalidad de los derechos humanos». En I. Campoy, ed. *Una discusión sobre la universalidad de los derechos humanos y la inmigración*. Madrid: Dykinson, 2006b: 59-128.

—. «La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes». *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho,* 13 (2006c): 1-51. Disponible en http://www.uv.es/CEFD [última consulta: 18.02.08].

Lucas, J. de, y S. Naïr. *Le Déplacement du monde. Migrations et thématiques identitaires*. París: Kimé, 1996 (versión en castellano: *El desplazamiento del mundo. Inmigración y temáticas de identidad*. Madrid: IMSERSO, 1998).

Luciani, M. «Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana». *Rivista critica del diritto privato*, 4, Torino (1992): 203-236.

Maddens B., R. Beerten, y J. Billiet. «The national consciousness of the Flemings and the Walloons: An empirical investigation». En K. Deprez y L. Vos, eds., *Nationalism in Belgium: Shifting identities, 1780-1995*. Houndmills: Macmillan, 1998: 198-208.

—. «National identity and the attitude towards foreigners in multi-national states, The case of Belgium». *Journal of Ethnic and Migration Studies* 26 (1) (2000): 45-60.

Maddens B., y K. Vanden Berghe. «The identity politics of multicultural nationalism: A comparison between the regular public addresses of the Belgian and the Spanish

monarchs (1990-2000)». *European Journal of Political Research* 42 (2003): 601-627.

MANIN, A. *Los principios del gobierno representativo*. Traducido por F. Vallespín. Madrid: Alianza editorial, 1998.

MARSHALL T. H. *Ciudadanía y clase social* [1950]. Traducido por P. Linares. Madrid: Alianza editorial, 1998.

MARTÍN PÉREZ, A. «Las asociaciones de inmigrantes en el debate sobre las nuevas formas de participación política y de ciudadanía: reflexiones sobre algunas experiencias en España». *Migraciones* 15 (2004): 113-143.

MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A. «El rol de la ciudadanía en la gestión de la inmigración. La extensión del derecho al voto de las personas extranjeras no comunitarias», Actas del *IV Congreso sobre la inmigración en España*. Girona: 11-13 noviembre de 2004.

MARTÍNEZ VEIGA, U. *Pobreza, segregación y exclusión espacial. La vivienda de los inmigrantes extranjeros en España*. Barcelona: Icaria, 1999.

MARTINIELLO, M. *Leadership et pouvoir dans les communautés d'origine immigrée*. Paros: CIEMI, L'Harmattan, 1992.

—. «Les immigrés et les minorités ethniques dans les institutions politiques: ethnicisation des systèmes politiques européens ou renforcement de la démocratie?». *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 14 (2) (1998): 9-17.

—. *La nouvelle Europe migratoire. Pour une politique proactive de l'inmigration*, Bruselas: Labor, 2001.

—. «El Estado, el mercado y la diversidad cultural». En G. Aubarell y R. Zapata-Barrero, eds. *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*. Barcelona: Icaria, 2004: 375-391.

MASSÓ GARROTE, M. F. *Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado nacional. Los derechos de participación política y de acceso a funciones públicas*. Madrid: Colex, 1997.

MATEO, F. de. «Una aproximación a la ley de extranjería». *Jueces para la Democracia. Información y Debate* 40 (2001): 9-16.

MELICA, L. *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali e identità vulturali*, Torino: Giappichelli, 1996.

MESTRE, R. «Puntos de partida para la crítica feminista del derecho de extranjería». En *Feminismo es... y será*. Córdoba: Servicio de publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2002: 151-170.

—. «*Dea ex machina.* Trabajadoras migrantes y negociación de la igualdad en lo doméstico». *Cuadernos de Geografía* 72 (2004a): 191-206.

—. «Los derechos habitacionales: el derecho a una vivienda adecuada». En M. J. Añón y J. García Añón, coords. *Lecciones de derechos sociales.* Valencia: Tirant lo blanch, 2004b: 193-220.

—. «Trabajadoras de cuidado: las mujeres de la Ley de extranjería». En F. Checa, coord. *Mujeres en el camino: el fenómeno de la migración femenina*. Barcelona: Icaria, 2005: 139-168.

MIGALLÓN SANZ, J. «Apuntes metodológicos, teóricos y prácticos para el análisis de la participación social en contextos de diversidad cultural». *Puntos de Vista*, 2, 2005: 23-48.

MIGRATION POLICY GROUP. *Handbook on integration for policy makers and practicioners*. Bruselas: European Commission, Directorate-general Justicie, Freedom and Security, 2004.

MIGUÉLEZ, F. «Presente y futuro del sindicalismo en España». En F. Miguélez y C. Prieto, coords. *Las relaciones de empleo en España*. Madrid: Siglo XXI, 1999: 191-212.

MINISTERIO DEL INTERIOR. *Nota informativa sobre el permiso de residencia temporal a un extranjero cuando se acredite una situación de arraigo en España.* Madrid: Delegación del Gobierno para la extranjería y la inmigración, junio 2001.

MIQUEL NOVAJRA, A. «El papel de los sindicatos en la integración social de los inmigrantes, ¿asignatura pendiente?». En F. Checa, J. C. Checa y A. Arjona, eds. *Inmigración y derechos humanos. La integración como participación social*. Barcelona: Icaria, 2004: 181-201.

MIR I BAGÓ, J. «Municipios e inmigración. Los ayuntamientos ante la nueva Ley de extranjería: participación política y derechos sociales». En T. Font i LLovet. *Anuario de Gobierno Local 2001. Configuración jurídica del Gobierno Local, Municipio y transformaciones sociales, urbanismo e inmigración*. Madrid: Marcial Pons, 2001.

MIRAVET, P. «El nuevo reglamento de la Ley de extranjería». *Jueces para la democracia. Información y Debate* 53 (2005): 19-28.

MONEREO PÉREZ, J. L. *Introducción al nuevo derecho del trabajo. Una reflexión sobre el derecho flexible del trabajo*. Valencia: Tirant lo blanch, 1996.

MONNET, N. *La formación del espacio público. Una mirada etnológica sobre el Casc Antic de Barcelona*. Madrid: Los libros de la catarata, 2002.

MONTILLA MARTOS, J.A. «Las funciones y las competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración». En E. Aja et al. *Las Comunidades Autónomas y la inmigración.* Valencia, Tirant lo Blanc, 2006.

MORRIS, L. *Managing migration: civic stratification and migrant's rights*. Londres: Routledge, 2002.

MTAS (MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, SUBDIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES SOCIALES INTERNACIONALES). «Bélgica: Resultado de las elecciones municipales y provinciales». *Actualidad Internacional Sociolaboral* num. 96 (octubre 2006): 10-13. Disponible en: http://www.mtas.es/mundo/Revista/Revista96/10.pdf

NIESSEN, J. *Five years of EU migration and asylum policymaking under the Amsterdam and Tampere mandates*. Bruselas: Migration Policy Group, 2004.

NINO, C. S. *La constitución de la democracia deliberativa*. Traducido por R. P. Saba. Barcelona: Gedisa, 1996.

OFFE, C. *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro*. Madrid: Alianza editorial, 1992.

OJEDA AVILÉS, A. «La libertad sindical». En J. L. Monereo, C. Molina y N. Moreno, dirs. *Comentario a la Constitución socio-económica de España*. Granada: Comares, 2002: 1035-1055.

PAJARES, M. *La integración ciudadana. Una perspectiva para la imigración*. Barcelona: Icaria, 2005.

PAREKH, B. *Rethinking multiculturalism*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

PECES-BARBA, G. *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*. Madrid: Universidad Carlos III-BOE, 1995.

PETTIT, P. *Republicanismo. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Traducido por A. Domènech. Barcelona: Paidós, 1999.

PHILLIPS, A. *The politics of presence*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

PIRAINO, A. «Appunto sulla condizione giuridica degli stranieri nell'ordinamento italiano». *Rivista Trimestrale Diritto Pubblico* 3 (1984): 990-1016.

PISARELLO, G. «Derechos sociales, democracia e inmigración en el constitucionalismo español: del originalismo a una interpretación sistemática y evolutiva». En M. J. Añón, ed. *La universalidad de los derechos sociales. El reto de la inmigración*. Valencia: Tirant lo blanch, 2004: 31-86.

PRADA SOLAESA, J. R. De. «A propósito del régimen jurídico sancionador referido a la lucha contra la inmigración clandestina y el tráfico de seres humanos». *Jueces para la Democracia. Información y Debate*, 43, 2002: 72-81.

PRADO SESEÑA, J. «Turismo residencial. Su participación en el desarrollo socioeconómico y empresarial de la provincia de Málaga». Málaga: Asociación Provincial de Constructores y Promotores de Málaga, 2004. Disponible en en http://acpmalaga.com [última consulta: 18.02.08].

PREUSS, U. K., M. EVERSON, M. KOENIG-ARCHIBUGI, y E. LEFEBVRE. «Traditions of citizenship in the European Union». *Citizenship Studies*, 7 (1) (2003): 3-14.

PORTES, A., y J. BÖRÖCZ. «Migración contemporánea. Perspectivas teóricas sobre sus determinantes y sus modalidades de incorporación». *Alfoz*, 91/92 (1992): 20-34.

PRESNO, M. A. «El reconocimiento de los derechos de participación política como forma de integración de los extranjeros». Actas del *IV Congreso sobre la inmigración en España*, Girona, 11-13 noviembre de 2004 (2004a).

—. «La participación política como forma de integración». En M. A. Presno, ed. *Extranjería e inmigración: aspectos jurídicos y socioeconómicos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004b.

PROCACCI, G. «Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados del bienestar». En S. García y S. Lukes, comps. *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI, 1999: 15-44.

RECIO, A. «Notas sobre el modelo de empleo español». *Gaceta sindical. Reflexión y Debate*, 5 (2005): 77-100.

RELAÑO, M. E. «Reconocimiento jurídico de las minorías religiosas en sociedades multiculturales: la perspectiva internacional de los derechos humanos y de los ordenamientos americano, canadiense y español». Tesis Doctoral inédita, Madrid, Universidad Complutense, 2001.

REX, J. «Multiculturalismo e integración política en el Estado nacional moderno». *Isegoría*, 26 (2002): 29-43.

REX, J., y Y. SAMAD: «Multiculturalism and political integration in Birmingham and Bradford». *Innovation*, 9 (1), 1996.

RODANO, A. «Il diritto di voto agli immigrati : quali possibilità di intervento per le autonomie territoriali ?». *IX Convegno internazionale della Società Italiana di Studi Elettorali,* Regione Toscana, Firenze (14-15 diciembre 2006).

RODRÍGUEZ CABRERO, G. «Inmigración económica y protección social». En Id., *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Fundamentos (2004): 305-332.

RODRÍGUEZ CABRERO, G., y C. CARRASCO CARPIO. «El acceso de los extranjeros a los Servicios Públicos y las prestaciones sociales». En E. Aja y J. Arango, eds. *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2006: 219-246.

RUIZ DE OLABUÉNAGA, J. I., dir. *El sector no lucrativo en España*. Madrid: Fundación BBVA, 2000.

RUIZ DE OLABUÉNAGA, J. I , E. J. RUIZ VIÉYTEZ, y T. L. TORRADO. *Los inmigrantes irregulares en España. La vida por un sueño*. Bilbao: Universidad de Deusto, 1999.

SÁNCHEZ, J., coord. *Els Consells Ciutadans: participació i govern local*. Barcelona: Mediterrània, 2000.

SANTOLAYA, P. «España». En E. Aja y L. Díez, eds. *La regulación de la inmigración en Europa*. Barcelona: Fundación La Caixa, 2005: 242-276.

SARASA, S. «La sociedad civil en la Europa del Sur. Una perspectiva comparada de las relaciones entre el Estado y las asociaciones altruistas». En S. Sarasa y L. Moreno, comps. *El Estado del bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: CSIC, 1995: 157-186.

SARTORI, G. *La sociedad multiétnica: pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Traducido por M. A. Ruiz. Madrid: Taurus, 2001.

SASSEN, S. *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Traducido por V. Pozanco. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2001.

SATZEWICH, V. *Racism and the incorporation of foreign labour. Farm migration to Canada since 1945*. Londres: Routledge, 1991.

SCARSELLI, G. «Quale fonte per il diritto di voto agli stranieri?» en *Quaderni Costituzionali*, 1 (2004): 123-126.

SCHNAPPER, D. *La communauté des citoyens: sur l'idée moderne de nation*. París: Gallimard, 1994.

SCHMITTER, P. «Un posible esbozo de una democracia post-liberal». En B. Arditi, ed. *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. México: Anthropos-UNAM, 2005: 249-263.

SEGLERS, A. *Llibertat religiosa i ciutadania musulmana. Una defensa de la laïcitat i l'integració islàmica a Catalunya*. Barcelona: Angle, 2004.

SIMÓ, C., y B. HERZOG. «El asociacionismo de los residentes europeos en la Comunidad Valenciana». En T. Mazón y A. Aledo, eds. *Turismo Residencial y cambio social. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*. Alicante: Editorial Aguaclara, 2005: 427-455.

SIMÓ, C., S. MÉNDEZ, y R. ESCUDER. «La població estrangera al País Valencià. Una aproximació quantitativa per al període 1998-2004». En A. Piqueras, coord. *Mediterrània migrant. Les migracions al País Valencià.* Oviedo: KRK Ediciones, 1 (2005): 53-178.

SIMÓ, C., y F. TORRES, eds. *La participación de los inmigrantes en el ámbito local*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006.

SOLANES, A. *El espejo italiano. Un estudio de la normativa sobre la inmigración en Italia*. Madrid: Universidad Carlos III-Dykinson, 2001a.

—. «Sujetos al margen del ordenamiento jurídico: inmigrantes sin papeles». En J. de Lucas, S. Peña y A. Solanes. *Trabajadores migrantes*. Valencia: Germania, 2001b: 201-218.

—. «Los procesos extraordinarios de regularización de los inmigrantes: algunas alternativas». En F. J. García Castaño y C. Muriel López. *La inmigración en España. Contextos y alternativas*. Actas del III Congreso sobre la Inmigración en España. Granada: Laboratorio de Estudios Interculturales, Universidad de Granada, 2002a.

—. «El padrón municipal como mecanismo de inclusión de los extranjeros indocumentados». En J. M. Bañó y J. Climenti, coords. *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en homenaje al profesor José Mª Boquera Oliver.* Valencia: Tirant lo Blanch, 2002b: 1033-1053.

—. «La irregularidad que «genera» la Ley de extranjería: un factor a tener en cuenta en una futura reforma». *Re-*

vista de Derecho Migratorio y Extranjería 4 (2003): 125-139.

—. «Las políticas holísticas de integración de los inmigrantes: su dimensión jurídica». Actas del *IV Congreso sobre la inmigración en España*. Girona, 11-13 noviembre 2004a.

—. «Breve comentario sobre la reforma de la Ley de Extranjería y las últimas modificaciones que afectan al régimen jurídico del extranjero en España». *Inmigración, sociedad y Estado. Una cuestión abierta*. Sevilla: Junta de Andalucía-Consejería de Asuntos Sociales, 2004b: 119-128.

—. «El acceso a los derechos sociales de los inmigrantes, un ejemplo: la vivienda». En M. J. Añón, ed. *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*. Valencia: Tirant lo blanch, 2004c: 251-278.

—. «La política de inmigración en la Unión Europea desde tres claves». *Arbor* 713 (2005): 81-100.

SOLANES, A., y M. B. CARDONA. *Protección de datos personales y derechos de los extranjeros inmigrantes*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005.

SOLÉ, C., y S. PARELLA. *Negocios étnicos. Los comercios de los inmigrantes no comunitarios en Cataluña*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2005.

SOYSAL, Y. *Limits of citizenship: Migrants and postnational membership in Europe*. Chicago: Chicago University Press, 1994.

STOLCKE, V. «¿Qué entendemos por integración social de los inmigrantes?». En F. Checa, J. C. Checa y A. Arjona, eds. *Inmigración y derechos humanos. La integración como participación social.* Barcelona: Icaria, 2004: 17-45.

STROHMAYER, H. «La participación política de los y las inmigrantes en Europa». En C. Carrasquilla, S. Seidel y H. Strohmayer, eds. *La participación ciudadana. Vía para la integración de las personas inmigrantes* Murcia: CEPAIM, 2005: 83-126.

SUBIRATS, J. «Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas». En J. Font. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2001: 33-42.

TAYLOR, C. *El multiculturalismo y la «política del reconocimiento»*. Traducido por M. Utrilla. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

—. «¿Qué principio de identidad colectiva?». *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, 3 (1997): 133-137.

TER WAL, J. ed. *Racism and cultural diversity in the mass media. An overview of research and examples of good practice in the EU MemberStates 1995-2000*. Viena: EUMC, 2002.

TORBISCO, N. «Minorías culturales y derechos colectivos: un enfoque liberal». Tesis Doctoral inédita, Barcelona Universitat Pompeu Fabra, 2000.

TORRES, F. «Intervención social e inmigración. Integración, modelos de intervención y Servicios Sociales». En *Jornadas técnicas de Intervención «con Inmigrantes*. Serie Debate n.º 6. Logroño:Consejería de Salud y Servicios Sociales de la Rioja, 2001: 61-92.

—. «La inmigración en la Comunidad Valenciana. Proceso de inserción, factores de exclusión y requerimientos de inclusión». En *Análisis y propuestas sobre políticas de inclusión*. Valencia: Cáritas Comunidad Valenciana, 2004a: 115-154.

—. «De la asimilación al pluralismo. Inmigración y gestión de la diversidad cultural en las sociedades contemporáneas». *Arxius de Ciències Socials* 11 (2004b): 61-87.

—. «Ámbit urbà, sociabilitat i inserció social dels immigrants. El cas de Russafa (Valencia)». Tesis doctoral inédita, Universidad de Valencia Estudio General Valencia, 2005a.

—. «Los espacios públicos en la ciudad multicultural. Reflexiones sobre dos parques en Valencia». *Puntos de Vista* 1 (2005b): 33-48.

TRIANDAFYLLIDOU, A. «Nuevos retos para Europa: migración, seguridad y derechos de ciudadanía». En *Inmigración y Europa. Cinco años después de Tampere*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2005: 87-105.

VAN GUSTEREN, H. «Four conceptions of citizenship». En B. Van Steenbergen, ed. *The Condition of Citizenship.* Londres: Sage, 1994.

VEREDAS, S. «Las asociaciones de inmigrantes en España. Práctica clientelar y dependencia política». *Revista Internacional de Sociología (RIS)* 36 (2003): 207-225.

VERTOVEC, S. «Políticas culturales y formas de ciudadanía en las ciudades europeas». *Papeles de Población. Universidad Autónoma de Toluca* 28 (2001): 221-241.

VICENTINI, A., y T. FAVA. *Le associazioni di cittadini stranieri in Italia*. Venezia: Fondazione Corazzin, 2001: 1-59.

VILLAVERDE MENÉNDEZ, I. «Protección de datos personales y padrón municipal». *Cuadernos de Derecho Local* 1 (2003): 89-104.

VILLORO, L. *Estado plural, pluralidad de culturas*. México: Paidós-UNAM, 1998.

WALDRAUCH, H. «Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview». Paper prepared for the ESF/LESC-SCSS Exploratory Workshop: *Citizens, non-citizens and voting rights in Europe* (School of Law, Old College, University of Edinburgh, UK, 2-5 june 2005). http://homepage.univie.ac.at/dilek.cinar/Waldrauch%202005%20electoral% 20rights.pdf [última consulta: 31.03.08].

WIHTOL DE WENDEN, C. *¿Hay que abrir las fronteras?* Traducido por J. M. Marcén, prólogo de A. Izquierdo. Barcelona: Bellaterra, 2000.

—. «Pour le droit de vote des immigrés aux élections municipales». En J. Guillot, dir. *Immigració i poders locals. Ciutats i Persones.* Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2003: 249-258

WIHTOL DE WENDEN, C., y A. HARGREAVES. «The political participation of ethnic minorities in Europe: a framework for analysis». *New Community*, 1(20) (1993): 59-77.

YOUNG, I. M. *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ZAPATA-BARRERO, R. «¿De qué modo las instituciones públicas deberían acomodar a los inmigrantes? Un marco analítico para el análisis». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 20 (2001a): 23-36.

—. *Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: hacia un nuevo contrato social*. Barcelona: Anthropos, 2001b.

—. «Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración». *Revista Cidob d'Afers Internacionals* 53 (2001c):149-176.

—. *L'Hora dels immigrants: esferes de justicia i polítiques d'acomodació*. Barcelona: CETC-Proa, 2002.

—. «La gestión política de la inmigración: indicadores y derechos». En M. J. Añón, ed. *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*. Valencia: Tirant lo blanch, 2004a: 199-221.

—. *Inmigración, innovación política y cultura de la acomodación en España*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2004b.

—. «Inmigración y participación política: asociacionismo, derechos políticos y comportamiento discursivo de los partidos políticos». En CC. OO./CITE, eds. *Immigració i participació: l'accés a la plena ciutadania.* Barcelona: Edició C. Bertrán, 2005a.

—. «Una nueva «filosofía» de la UE: traducción versus innovación en la propuesta de la ciudadanía cívica». En *Inmigración y Europa. Cinco años después de Tampere*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2005b: 61-78.

ZINCONE, G. *Da sudditi a cittadini*. Bologna: Il Mulino, 1992.

—. «Procesos migratorios y transformaciones de los derechos de ciudadanía». En G. Aubarell y R. Zapata, eds. *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el mediterráneo en el contexto global*. Barcelona: Icaria, 2004: 237-259.

ZINCONE, G., y S. ARDOVINO. «I diritti elettorali dei migranti nello spazio politico e giuridico europeo». En *Istituzioni del Federalismo* 5 (2005): 741-762.

ZOLO, D. «La strategia della cittadinanza». En D. Zolo, ed. *La cittadinanza. Appartenenza, identidà, diritti.* Bari: Laterza, 1994: 3-46.

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro 1.1: Modelos ideales de integración política de los inmigrantes 30

Cuadro 3.1: Evolución de los extranjeros residentes en España, por áreas de origen (2000-2007) 57

Cuadro 3.2: Principales países emisores no comunitarios. Evolución de permisos (1995-2007) 57

Cuadro 3.3: Evolución de los porcentajes de residentes extranjeros comunitarios y no comunitarios 57

Cuadro 3.4: Evolución de las tasas de actividad de los no comunitarios y los españoles (1996-2006) 58

Cuadro 3.5: Trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social en 1999 y 2006 58

Cuadro 3.6: Distribución relativa de los extranjeros por comunidades autónomas 59

Cuadro 3.7: Evolución de los extranjeros con autorización/permiso por sexos entre 1997 y 2004 59

Cuadro 3.8: Composición por grupos de edad de españoles, comunitarios y no comunitarios 60

Cuadro 3.9: Planes autonómicos de inmigración 87

Cuadro 6.1: Derechos políticos de los nacionales de terceros países en los 27 países de la Unión Europea 145

Cuadro 6.2: Población de Bélgica por sexo (2000-2006) 156

Cuadro 6.3: Población extranjera por sexo y por región (2000-2006) 157

Cuadro 6.4: Elecciones regionales (Parlamento de la región de Bruselas) 159

Cuadro 6.5: Participación en las elecciones municipales de Suecia 166

Gráfico 3.1: Población extranjera en España 56

Fundación BBVA

Gran Vía, 12
48001 Bilbao
España
Tel.: +34 94 487 52 52
Fax: +34 94 424 46 21

Paseo de Recoletos, 10
28001 Madrid
España
Tel.: +34 91 374 54 00
Fax: +34 91 374 85 22

publicaciones@fbbva.es
www.fbbva.es

ISBN 978-84-96515-68-0
9 788496 515680