

La integració de la població immigrada

APROXIMACIÓ AL CAS DE SALT

PAULA PEDRÓS MASIÀ

TUTOR: MACIÀ SERRA I SERRA

FACULTAT DE DRET: GRAU EN CIÈNCIES POLÍTiques I DE L'ADMINISTRACIÓ

CURS ACADÈMIC 2014-2015

CONVOCATÒRIA: JUNY DE 2015 | UNIVERSITAT DE GIRONA

“En la Unió Europea, però també en Espanya ens trobem en condicions de poder afrontar un canvi qualitatiu en la dimensió més decisiva, més rellevant, del procés de transformació social que resulta de la presència d’immigrants de forma estable. Un canvi que suposa un pas endavant respecte al tradicional objectiu de les polítiques d’immigració, centrades en els procediments i models de reclutament, circulació i primera acollida dels fluxos migratoris. Com és cada vegada més acceptat, ha arribat l’hora de les polítiques de *presència* i *pertinença*, que solen remetre a una adjectivació de la noció d’integració en termes d’integració política o cívica.”¹

¹ de Lucas, J. (2012). *Inmigración e integración en la UE. Dos retos para el s.XXI*. País Basc: Eurobask, p. 35

Índex

1. Introducció	2
2. Conceptes bàsics: integració i ciutadania	7
2.1. Els conceptes d'integració de les persones immigrades	7
2.1.1. Reconeixement de drets i l'adquisició de la nacionalitat.....	8
2.1.2. La irregularitat i l'inintegrable.....	10
2.1.3. Polítiques d'integració en un context d'exclusió	13
2.2. Integració ciutadana.....	15
2.2.1. La caducitat del vincle ciutadania—nacionalitat.....	16
2.2.2. Reformular la noció de ciutadania.....	18
2.2.3. El dret de vot.....	19
3. Aproximació multinivell.....	22
3.1. La integració a nivell europeu.....	22
3.1.1. Marc d'actuació de la Unió Europea	22
3.1.2. Els models d'integració que han adoptat alguns Estat membres	25
3.1.3. Problema de prioritats	28
3.2. La integració a nivell de l'Administració central i autonòmica.....	30
3.2.1. Marc competencial en integració	30
3.2.2. La regulació i planificació de la integració.....	31
3.2.3. La interculturalitat com a model per gestionar la diversitat	38
3.3. La integració a nivell local	42
3.3.1. El món local en el procés d'integració	42
3.3.2. Marc d'actuació de l'ens local.....	42
3.3.3. Politiques integradores a l'abast de l'àmbit local.....	45
4. Cas de Salt	47
4.1. Característiques de la població saltenca	48
4.2. El Pla de Ciutadania de Salt 2011-2015	54
4.3. Que s'està fent a Salt a favor de la integració?	58
5. Conclusions	64
6. Documents citats	69
6.1. Bibliografia.....	69
6.2. Bibliografia web.....	72
6.3. Legislació.....	74
6.4. Jurisprudència	75

1. Introducció

L'arribada de persones provinents d'altres països està marcant l'actualitat al nostre país. Tant és així que el debat sobre la gestió de la immigració s'ha posicionat com un dels principals temes en l'àmbit polític i informatiu. Si ens fixem en les dades, la proporció de població estrangera ha anat progressivament en augment durant els darrers anys: a l'any 2000 la població immigrada a l'Estat espanyol suposava el 2,28%, a Catalunya el 2,90% i a la província de Girona el 6,18% mentre que, a data 1 de gener del 2014, la població estrangera a l'Estat espanyol representa el 10,74%, a Catalunya el 14,49% i a la província de Girona el 19,88%.

Malgrat que Espanya es posiciona actualment com a país emissor al ser més les persones que deixen el país de les que arriben², les dades recolzen la creixent faceta d'Espanya com a país de recepció d'immigració, fet que ha obligat a les institucions espanyoles a dedicar més esforços als aspectes relatius a la política migratòria. Les fases que comporta aquesta política podrien simplificar-se en tres; sent la política d'admissió i fronteres la primera, seguida per la política d'acomodació i integració per acabar finalitzant en la política de naturalització. Per tant, el control de fluxos no és l'únic àmbit en el que els poders públics han de focalitzar la seua acció i de fet, és en les següents dos etapes on vertaderament es troba el repte actual. La creença que l'arribada de persones estrangeres és un fenomen temporal i passatger ha suposat un significatiu fre en el desenvolupament d'un sistema global d'integració. És a dir, el plantejament sobre un model d'integració a Espanya i Catalunya s'ha vist retardat per la confiança en el retorn ràpid de la població nouvinguda. No obstant, en l'actualitat els discursos majoritaris entenen que les persones que conformen el fenomen migratori estan interessades en quedar-se als països receptors per un temps prolongat o no s'han plantejat el retorn als països d'origen. Tanmateix, un sector rellevant dels actors implicats en la política de migració ha pogut apreciar el caràcter interdisciplinari i per tant, s'ha deixat d'entendre aquesta política com una política sectorial i de caràcter aïllat.

El progressos que s'han fet fins ara continuen sent insuficients per poder mantenir la cohesió social i la convivència ciutadana en una societat cada vegada més heterogènia, intercultural i diversa. A més, entenent que la globalització intensifica el fenomen migratori, cal capacitar la societat on vivim dels mitjans necessaris per poder acomodar a

² Seguint les dades de l'INE, des de l'any 2010 el nombre de persones que emigren a l'estranger és superior al nombre de persones procedents de l'estranger que immigren a Espanya. Els anys anteriors al 2010, 2008 i 2009, les emissions eren inferiors a les immigracions.

la futura població nouvinguda. És per açò que els poders públics estan cridats a prioritzar les mesures integradores enfront a les estratègies de fortificació de les fronteres que acaben generant situacions límits on la persona que vol arribar al nostre país ha d'esquivar les barreres classistes –l'admissió està sovint supeditada als recursos econòmics– que l'Estat ha configurat. Per tant, cal que les polítiques d'integració prenguen el paper protagonista que mereixen en la política migratòria.

Baix aquesta comprensió de la lògica integradora, l'àmbit de la ciència política no pot limitar-se a treballar la relació entre la població immigrada i les institucions públiques. Les polítiques d'integració s'han de dirigir també a la població autòctona. S'entén doncs, que el model d'integració s'ha de plantejar baix una lògica *bidireccional*; ha de preveure mesures destinades a les persones nascudes al nostre país –és a dir, cal que es treballi la tolerància, la confiança i la igualtat de condicions entre persones– i també ha d'articular mecanismes que faciliten l'acomodació de la població nouvinguda –que aniran des del primer moment de l'arribada amb les polítiques d'acollida passant per mesures integradores transversals que imperen en tots els eixos socials, econòmics i polítics.

L'interès que em desperta conèixer perquè després de deu anys d'augment progressiu de persones vingudes d'altres països no s'ha aconseguit encaixar en la nostra societat la rellevant funció de la integració de les persones nouvingudes, m'ha portat a dedicar aquest treball a la política d'integració. L'articulació de mecanismes favorables a la integració de les persones immigrades hauria de significar un element més en la forma de gestionar la nostra comunitat. La immigració s'hauria de reconèixer com un fenomen estructural de la societat, açò és, com un dels molts altres fets que la conformen. Conseqüentment l'acomodació de la població immigrada es posiciona com una política d'especial rellevància ja que el procés d'integració destina els seus esforços a mantenir –o de vegades crear– un clima de convivència i de cohesió social entre diferents col·lectius que possiblement abans no havien estat en contacte. Entenc doncs, que allò que implica una bona estratègia d'integració és un aprofundiment en el sentir democràtic i conseqüentment una equiparació de drets i oportunitats fàctica de totes les persones que es troben en una mateixa societat. Tanmateix, comprenc que amb el treball dedicat a les persones nascudes en la societat d'acollida es pot aconseguir l'ambient òptim per fer possible l'ampliació conceptual però també material del terme de ciutadania, és a dir, assolir l'extensió de l'àmbit d'inclusió de la ciutadania. No només és necessari reformular el concepte de ciutadania i desvincular-lo de la nacionalitat sinó que la societat d'acollida ha de participar de la nova comprensió del que significa ser ciutadana i ciutadà. Amb la política d'integració s'ha treballar per a que la població d'acollida reconega a les persones immigrades

residents com a ciutadanes i ciutadans, amb tot el que implica gaudir de l'estatus de ciutadania.

Amb la realització d'aquest treball s'espera aconseguir conèixer com s'ha anat incloent la perspectiva integradora en la política migratòria, és a dir, la consideració de la política d'integració en l'ampli àmbit de gestió de la immigració. Així, es proposa l'aproximació més teòrica o documental sobre els avanços realitzats al nostre país però també es destina un espai a observar de quina manera la institució pública més pròxima al ciutadà acomoda a la població immigrada. Altre objectiu marcat, que a l'hora facilita la comprensió dels altres dos, és el d'examinar allò que s'entén per integració i també, aprofundir en els conceptes vinculats a la integració de les persones immigrades ara com la construcció del terme de ciutadania.

Els objectius assenyalats s'han gestionat a través de tres eixos: el primer està destinat a la comprensió dels conceptes d'integració i ciutadania, dedicant temps per tractar l'adquisició de drets i de la nacionalitat com a vessants dotades de rellevància –amb el debat de si ho deuriem ser– pel procés d'integració. Així mateix, es reserva un espai per justificar la necessitat de les polítiques d'integració que com veurem, són la contracció d'un conjunt de mesures excloents que doten a les nostres institucions públiques de trets racistes.

El segon eix aborda l'aproximació multinivell ja que la mateixa gestió de la immigració és una política multinivell on la planificació coordinada entre els diversos actors públics és fonamental, havent de rebutjar visions aïllades. L'apartat es destina a recollir les accions que s'han realitzat en favor a la política d'integració –emmarcant-la dins l'àmbit de la política migratòria– des de la Unió Europea, seguint per l'Estat espanyol, concretant en Catalunya i focalitzant finalment a nivell local. En tots els nivells destaca la imprecisió competencial amb la que s'ha gestionat la política d'immigració. En general, la cessió de competències a nivell europeu es caracteritza per anar a diferents velocitats i aquest tret es manté en la desposseïció competencial per part dels Estats Membres de la Unió Europea pel que fa a la política migratòria. Donat a que l'àmbit d'actuació de la política migratòria abasta una varietat de sectors i que les competències en aquests s'han cedit de forma esglaonada, es fa complicada la comprensió conjunta de la matèria. La delimitació competencial no ha estat l'únic eix a tractar, també s'ha destinat un espai al reconeixement dels models d'integració adoptats a nivell europeu. Respecte al nivell nacional, la política migratòria a l'Estat espanyol presenta novament complicacions degut al seu dèbil tractament durant la configuració del sistema competencial; si bé es cert que l'etapa d'admissió i fronteres i l'etapa de naturalització està clarament delimitada dins de l'àmbit

d'actuació de l'Estat espanyol, l'etapa d'integració i acomodació de la població immigrada es presenta com una vessant confusa. Així, s'ha intentat delimitar la relació competencial entre l'Estat central i Catalunya, però també s'ha buscat detectar quin tipus de model d'integració segueixen ambdós poders. Finalment, i amb brevetat, es dedica l'anàlisi al nivell institucional més proper al ciutadà; el local. És el municipi l'àmbit on el ciutadà ha d'afrontar la major part dels reptes i conseqüentment és l'Ajuntament el poder públic que ha d'encarregar-se de solucionar els obstacles que dificulten la convivència a la seua comunitat de veïns. Dins d'aquesta lògica, l'ens local és la institució pública que ha de garantir la plena integració dels seus ciutadans. Malauradament aquesta exigència contrasta amb el repartiment de competències on mentre l'Estat central pot determinar qui gaudix de la ciutadania i qui no –un dels principals i determinants eixos en el procés d'integració–, el municipi ha d'encarregar-se de suplir les deficiències democràtiques que aquesta implicació comporta.

El tercer i últim eix es focalitza en l'estudi d'un cas concret: l'estudi de cas de Salt. Després de teoritzar sobre les implicacions de la integració i d'haver vist el posicionament de les institucions públiques més llunyanes a la població, l'anàlisi de les polítiques d'integració de la població immigrada que l'Ajuntament de Salt articula es presenta com la part més pràctica del treball. L'objectiu és poder apropar-nos –no es realitza un estudi de cas complet i a fons– a la manera en la que un Ajuntament afronta la nova realitat del municipi i veure com concreta els esforços per mantenir la cohesió i la convivència de la població. Conèixer quins són els àmbits on es destina més atenció i recursos podrà fer-nos valorar si s'està perdent de vista altres eixos rellevants.

En quant a la metodologia que he seguit per fer el treball cal dir que els dos primers eixos han estat redactats baix el suport de la documentació dels autors més vinculats als temes tractats. Per tant, primerament he realitzat una lectura general, per passar a focalitzar-la en els autors més reconeguts i finalment he seleccionat, entre un ampli marge de matèries debatudes, els continguts més adients pel present treball. En cada apartat s'ha intercalat el posicionament de la doctrina i les valoracions personals que he anat creant o afermant durant el llarg procés d'elaboració. El tercer eix ha estat realitzat amb el treball de camp, açò és, la realització d'entrevistes i l'enviament de correus als actors vinculats a la matèria tractada. Tanmateix, la base sobre la que s'ha ordenat les dades extretes de l'estudi de camp ha estat organitzada segons altres documents semblants.

Amb tot, el contingut del treball pretén aclarir i fer més comprensible el procés d'integració, així com posar llum en els actors que hi participen i de la forma que ho fan o poden fer-ho. Sobretot, es busca posar de manifest la rellevància que té la política

d'integració en l'estructura de la nostra societat actual però també en el seu manteniment de cares al futur.

2. Conceptes bàsics: integració i ciutadania

2.1. Els conceptes d'integració de les persones immigrades

“Hi ha tantes definicions i conceptes d'integració com persones escriuen sobre el tema” (Cachón, 2007). La conceptualització de la *integració* resulta complexa degut a que es deriven diverses qüestions a plantejar-se que sovint són difícil de contestar per si soles. Cal preguntar-se si la integració va dirigida a la població immigrada de primera i segona generació, o si només es destina a la de primera generació ja que la de la segona generació ja gaudix de la nacionalitat; també va dirigida a les persones en situació d'irregularitat administrativa? És la integració un estat final o un procés? La integració ha de ser suportada per les persones immigrades o també per la població autòctona? Calen polítiques d'integració?

La integració és un fenomen multidimensional que es presenta en diversos aspectes de la vida col·lectiva; així es preveu la integració en l'àmbit laboral, cultural, educatiu, etcètera. Tanmateix, la idea general que envolta a la noció d'integració és l'aprofundiment en la cohesió social –que deriva en sentiment de pertinença– amb especial atenció en els col·lectius i individus amb cultures diverses. Es tracta doncs de resoldre la introducció i el posterior ajustament –que comportarà l'adaptació mútua: per part dels immigrants i dels nacionals– de la població immigrada de forma que aquest procés no supose un xoc força conflictiu amb la població ja introduïda³. La ciència política mostra especial atenció en el paper que juguen les institucions en aquest procés, sent “l'impacte que té el fet migratori sobre l'estructura institucional de la nostra societat” l'objecte a estudiar (Zapata-Barrero, 2002)⁴.

Per a Javier de Lucas la integració es aquell “procés d'incorporació dels immigrants a la societat espanyola en igualtat de condicions, de drets i deures amb els nacionals [...] sense que se'ls impose el preu de renúncia a la seua cultura d'origen” (de Lucas, 2002). Carlota

³ Que el primer contacte no supose un greu conflicte no s'oposa a la idea que puguen haver disputes lleus o conflictes típics de la convivència (Sayad, 2010). Les tensions que es puguen donar entre la població autòctona i grups de persones immigrades és normal i necessari en el procés d'integració, de fet, la seua absència podria suposar l'errònia direcció del procés d'integració (Zapata-Barrero, 2013).

⁴ Per tal d'emfatitzar la relació entre els immigrants i les estructures institucionals, Ricard Zapata fa servir el terme “acomodació” en comptes “d'integració” entenent aquest últim terme com la perspectiva més sociològica del procés i el que designa principalment la relació entre els immigrants i els ciutadans. No obstant, degut a que en diverses ocasions ens remetrem a l'accés als drets (segons Zapata els juristes optarien pel terme “integració”) i també a la relació bidireccional entre la població autòctona i les persones immigrades, farem servir el terme “integració” sense deixar de respectar la denotació d'acomodació quan l'autor l'utilitze.

Solé considera que “el concepte d’integració implica que els immigrants s’aproximen, siga quina siga la seua procedència geogràfica i tenint en compte una situació objectiva de classe i una autoidentificació subjectiva amb la societat receptora, a la situació i posició socials dels autòctons” (Solé, 2005). De forma més oberta Rinus Penninx llança la definició d’integració: “el procés de convertir-se en una part acceptada de la societat” (Penninx, 2004). Ara bé, aquest procés pot adoptar versions més o menys democràtiques. De fet, Francisco Torres recalca la subtil diferència entre la inserció social i la integració, identificant la primera amb un procés d’inclusió de baixa qualitat democràtica al recolzar-se en estructures d’assimilació o de segregació⁵ i per tant reconeix en el procés d’integració aquella inserció que no comporta marginació i tampoc exclusió dels immigrants conclouent que la “integració fa referència al bon procés d’inserció socials dels immigrants” (Torres, 2002).

Si ens situem en el paper de coresponsabilitat⁶ en el que participa l’estructura institucional del procés d’integració, el reconeixement de drets a la població immigrada amb la posterior consolidació de la naturalització, la gestió de la situació d’irregularitat administrativa i la necessitat de mesures particulars per a la integració dels immigrants, es conformen com aspectes fonamentals a esmentar.

2.1.1. Reconeixement de drets i l’adquisició de la nacionalitat

El reconeixement de drets agafa rellevància quan entenem que la integració dels immigrants és principalment política, “la condició d’un projecte d’integració és la integració política: sense ella, no hi ha integració seriosa” (de Lucas, 2006). És a dir, la principal tasca amb la que han de batre els poders públics és com enfocar la immigració en un món globalitzat i per tant multicultural, i concretament, com acollir a la població que es deriva d’aquesta nova realitat. Més enllà d’haver de confeccionar el clima social òptim per a la integració suau i natural d’aquesta població, les institucions responsables han de preveure quin estatus jurídic es vol reconèixer a les persones nouvingudes.

No ha estat uniforme la posició envers al paper que juguen els drets atorgats a les persones immigrades en el procés d’integració, de fet s’han derivat dos postures: una d’elles considera l’equiparació de l’estatus jurídic com l’objectiu final de la integració i

⁵ En els apartats posteriors es veurà amb més deteniment els models d’integració adoptats pels països europeus receptors dels primers fluxos de migració.

⁶ Enfront a plantejaments de *laissez faire* en la responsabilitat unilateral de les associacions d’immigrants, la coresponsabilitat es basa en la lògica compartida de participació del procés d’integració on les institucions es responsabilitzen de l’articulació dels mecanismes d’integració i la implementació de polítiques d’integració i els grups d’immigrants es posicionen com actors fonamentals en el disseny de les polítiques (Zapata-Barrero, 2002). Cal afegir que tot i identificar-se aquests dos actors en el procés de la integració, no hauríem d’excloure a la població autòctona com part fonamental en l’esforç per aconseguir la cohesió social i la integració dels nouvinguts.

l'altra com el mitjà per aconseguir la integració. El primer enfocament afirma que el problema dels immigrants per integrar-se en la nostra societat deriva de la limitació de recursos legals i materials que pateixen els immigrants per poder situar-se en l'Estat de Benestar en el que es troben els nacionals, per tant amb aquesta definició, l'accés –tant a drets civils i polítics com a sectors i béns públics– es confecciona com l'indicador d'integració. L'altre enfocament, en el que podríem situar el present treball i possiblement les cites anteriorment fetes, defensa que l'equiparació dels drets civils i especialment polítics, és un pas essencial en el procés d'integració però no l'objectiu d'aquest, sent la millora de la coexistència entre immigrants i ciutadans la fita a aconseguir (Zapata-Barrero, 2002).

Però si entenem la integració com un procés llarg que finalitza amb l'assoliment de la natural incorporació de la persona immigrada en els diversos àmbits socials i en igualtat de condicions que la resta de la societat, no podem entendre l'equiparació de drets d'altra forma que com un estadi necessari i inclús bàsic. El procés d'integració es veurà dificultat si no es partix del mateix punt d'inici; difícilment podem preveure cohesió social quan la població immigrada no es pot veure equiparada amb l'altra població participant del procés d'integració.

Altra qüestió relacionada i que cal preguntar-se és quina consideració mereix l'adquisició de la nacionalitat en el procés d'integració. Novament, no existix un posicionament clar sobre el paper que té la nacionalitat en el fenomen de la integració tot i que si que es reconeix com un aspecte essencial d'aquest. No obstant, diversos sectors conclouen que de la mateixa manera que l'equiparació de drets no pot significar la finalització del procés d'integració tampoc l'accés a la nacionalitat es pot entendre com la culminació del procés d'integració (Arango, 2006). Si així fos, la població immigrada de segona generació, aquella que descendix de pare i mare immigrants però que ha nascut en territori espanyol, no es trobaria en contextos excloents i discriminatoris. I si que es troba en aquests contextos ja que, a mode d'exemple, al mercat laboral sovint es queden excloses aquelles persones que tenen una aparença o presenten trets culturals –si és que això significa alguna cosa– diferents als majoritaris i considerats “propis de la nostra cultura”, sense tenir en compte que puguen haver nascut o no ací.

Ara bé, més enllà de com s'entenga el paper que juga la nacionalitat i l'estatut jurídic reconegut als immigrants, podríem afirmar que ambdós elements es conformen com factors que intervenen en la integració dels immigrants en la societat d'acollida. De fet, cada esfera significa un 30% en el procés d'integració, havent un altre 30% destinat a les normes i polítiques específiques d'integració i un 10% a la integració en sentit restringit.

Aquesta segmentació presentada per Eliseo Aja (2012) –en l'estudi multinivell veurem els diversos enfocaments de la integració aplicats a la llei– posa de manifest la importància que tenen tant l'adquisició de la nacionalitat com el reconeixement de drets. Però també reitera la idea de com ambdós estadis són un mitjà i no un objectiu del procés d'integració.

Més encara, el procés d'integració es caracteritza per ser un procés de difícil concreció ja que no es pot assignar ni un començament ni un final clar, sinó que molt sovint es pot reconèixer a posteriori si el procés a tingut èxit o si pel contrari ha fracassat (Sayad, 2010). També cal comprendre que són diversos els factors a considerar –no hi ha consens sobre els elements mínims a tenir presents– per entendre que una persona està integrada: si s'està immers en el món laboral, el tipus de treball que es realitza, la intensitat de l'arrelament social, l'èxit en el procés de reagrupació familiar, la facilitat per practicar la religió si és que es professa alguna, etcètera. Aleshores, cal valorar diversos aspectes i per tant, difícilment es podrà afirmar que amb el reconeixement de drets o amb l'adquisició de la nacionalitat s'està finalment integrat⁷.

2.1.2. La irregularitat i l'inintegrable

El factor rellevant d'aquest punt és la discussió entre la idoneïtat o no de destinar el procés d'integració a les persones immigrades en situació irregular. Certament, la dificultat per integrar a les persones en situació irregular incrementa considerablement respecte de la integració de les persones en situació regular.

El discurs que gran part dels poders públics articulen radica en titllar a l'immigrant en situació irregular com l'infractor presentant el seu *control* com l'únic objectiu a considerar. Però aquesta lògica ha estat replantejada per diversos autors (Santos, 1993; de Lucas, 2006) que reconeixen que la irregularitat és un estat creat pel nostre sistema: “la llei [es referix a la Llei Orgànica 7/1985, d'1 de juliol, sobre drets i llibertats dels estrangers] produí la 'irregularitat' en una forma més subtil, ja que les situacions d'il·legalitat estan construïdes per la legislació espanyola” (Calavita, 2006). La mateixa dinàmica que esdevé de les necessitats del mercat i la llei d'estrangeria han confeccionat eixe *estatut*

⁷ Altre aspecte controvertit és determinar qui és l'individu que està capacitat per declarar la integració de la persona immigrada. De fet, qui realment ha de saber quan el procés ha finalitzat és la mateixa persona immigrada perquè si no és així es podria recórrer a posicionaments paternalistes on la societat dominant decidix quan la persona pot deixar de participar en el procés i quan no. Ricard Zapata presenta una definició interessant al respecte: “un immigrant està acomodats quan no tinga necessitat de justificar les tensions i els conflictes vinculats amb la seua nacionalitat, color de pell, condició jurídica, etc., sinó que es trobe amb els mateixos problemes que qualsevol altre ciutadà. [...] En altres paraules, estarà acomodats quan ningú, ni ell mateix, ni les diferents esferes públiques li recorden constantment la seua condició d'immigrant” (Zapata-Barrero, 2003)

d'irregular⁸. Així, en un primer moment i abans de qüestionar-nos qui està destinat a participar de les mesures d'integració, cal discernir qui ha iniciat el context de la il·legalitat, podent afirmar que la irregularitat és creada per la Institució, no per la persona que arriba.

La previsió del procés d'integració per a persones que són criminalitzades des del moment zero és complicada. Malgrat els esforços fets des dels municipis que presenten l'empadronament com eina d'accés a determinats àmbits socials, la feroç persecució a les persones en situació irregular suposa un obstacle per a la integració. Més encara tenint en compte que la posició institucional adoptada ha estat fortament reactiva i autoritària. "Així s'ha anat creant una categoria de súbdits, no-ciudadans, privats de drets, als que se'ls anomena 'irregulars', etc., però als que se'ls pot explotar regularment en el treball i espoliar fora del treball perquè viuen, ells sí, amb la por en el cos. No amb la por a l'altre, a l'altra cultura, a la diferència, sinó a amb la *por* a la llei, a la denúncia, a la criminalització, a l'arbitrarietat d'aquells que han que aplicar la llei" (Fernández, 2005).

Presentant aquesta perspectiva, no seria erroni afirmar que la integració està prevista per a la "bona immigració" (Torres, 2002), aquella que accedix a la nostra societat amb l'objectiu de treballar i ho fa de forma legal. Aquesta concepció ens aboca al concepte de l'inintegrable que podríem utilitzar-lo per descriure com es troben hui en dia les persones immigrades en situació irregular, les quals són rebutjades –o pitjor encara, ignorades– pels poders públics però també per gran part de la societat autòctona que s'ha vist atrapada pel discurs institucional de la il·legalitat.

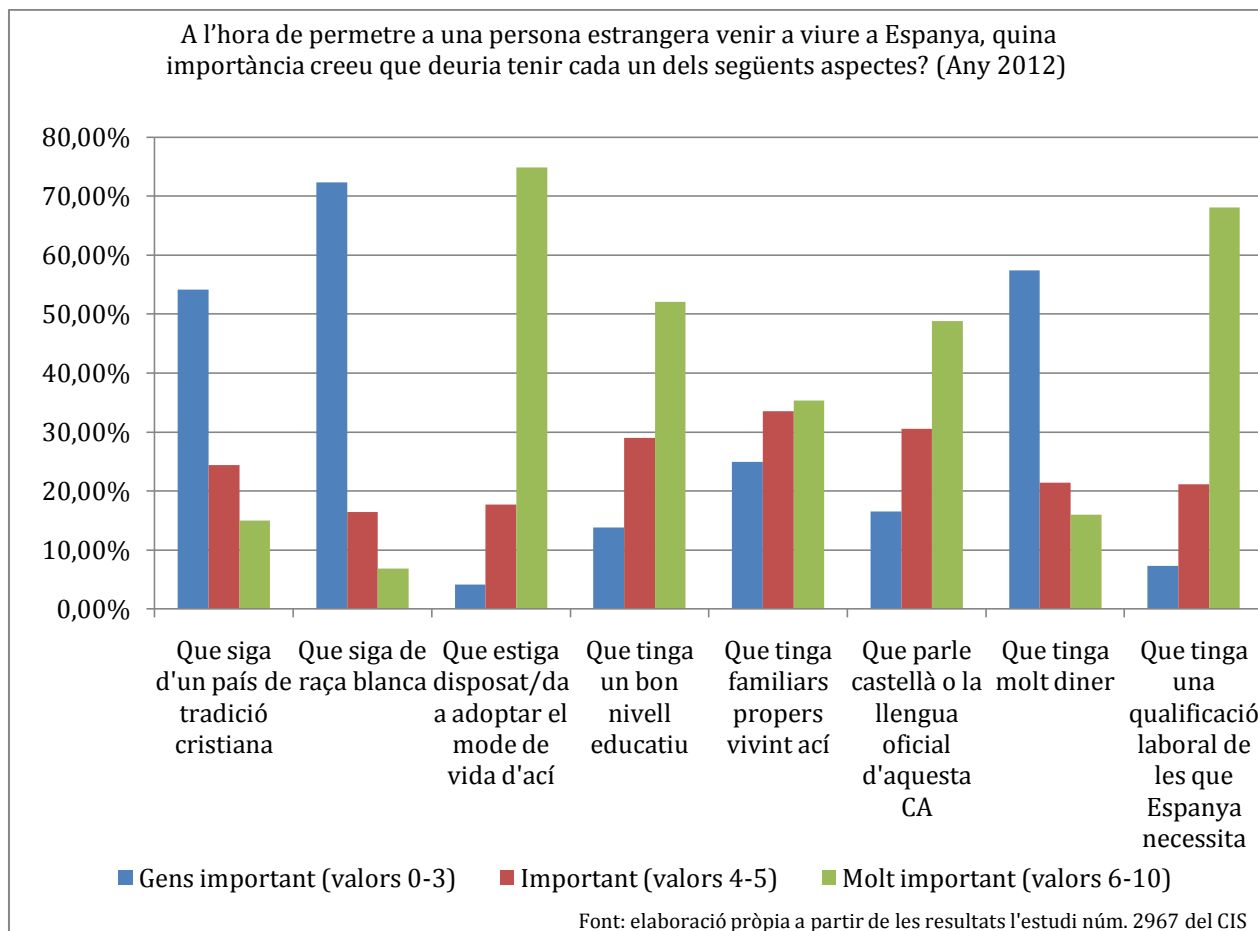
El qualificatiu inintegrable també ha estat encunyat als col·lectius d'immigrants que suposen diversitat religiosa i ètnica enfront als immigrants que representen diversitat per raons de lingüística i de costums (Sartori, 2001). Així, la nostra societat es veuria més reticent a involucrar-se en un procés d'integració en el cas primer i per tant aquest procés esdevindria inevitablement fallit, postergant a les persones immigrades religiosament i ètnicament diverses respecte de la societat d'acollida a la *inintegrabilitat*⁹.

⁸ És a dir, mentre és demana mà d'obra estrangera en els sectors caracteritzats per trobar-se generalment en lògiques d'economia submergida i per tant regits per l'absència de contracte –sectors on els nacionals no volen treballar–, es reforcen les fronteres i es prohibeix l'entrada i l'estada al país sense un contracte de treball (o recursos suficients per mantenir-se). Açò obliga a que la persona immigrada haja de defugir els obstacles i introduir-se en l'espiral de la irregularitat. Tanmateix, a pesar de la visió que moltes vegades es dona des dels mitjans de comunicació, la majoria d'immigració irregular esdevé de les persones que entren per la frontera –per tant inicialment de forma legal– però que romanen més de tres mesos al país, sent una minoria la que entra amb pasteres (Aja, 2012).

⁹ El terme *d'inintegrable cultural* es aportat per Ignasi Álvarez (2002, p. 168-195). En la seua aportació al llibre de Javier de Lucas i Francisco Torres, el concepte fa referència a la dificultat

Aquesta segona concepció de l'inintegrable pareix que es sustenta en opcions més subjectives i particulars de cada societat. De fet, si ens remetem a l'opinió donada en l'última enquesta del 2012 destinada a conèixer les *actituds envers la immigració* realitzada pel CIS¹⁰, es recull una opinió favorable cap a la diversitat ètnica però més conservadora en la vessant religiosa.

GRÀFIC 1



Concretament a la pregunta “a l'hora de permetre a una persona estrangera venir a viure a Espanya, quina importància creeu que deuria tenir cada un dels següents aspectes?” es respon que, en una escala valorativa que oscil·la entre “res important” (amb valors 0-1) i “molt important” (amb valors 9-10), que la persona estrangera “siga d'un país de tradició cristiana” o “siga de raça blanca” són condicions poc rellevants. Si ens fixem en el gràfic 1 podem veure que s'aconsegueixen valors molt elevats en les posicions del 0 al 3: el 54,2% dels enquestats considera poc rellevant el fet que els estrangers que vénen a

d'integració per part de col·lectius que presenten trets culturals que trenquen amb una “societat receptora culturalment homogènia amb una única identitat cultural i política”

¹⁰ Ens centrarem només en l'última enquesta realitzada pel Centre d'Investigacions Sociològiques (CIS), *Actitudes hacia la inmigración (VI)* núm. 2967 a data de 30 d'octubre de 2012. Les enquestes anteriors segueixen la mateixa tendència i no presenten canvis d'opinions significatives.

viure tinguen o no una tradició cristiana i, de la mateixa manera, el 72,3% dels enquestats no entén que l'estranger que no siga de *raça blanca* siga una condició important per venir a viure a Espanya. Des de la vessant positiva dels resultats: el 6,80% dels enquestats considera molt important que la persona que arriba per quedar-se siga de *raça blanca* i el 15% entén com a molt important que la persona que vol quedar-se al nostre país provinga d'una societat de tradició cristiana.

No obstant, si considerem que professar una religió o altra marca el mode de vida d'una cultura o altra, la societat espanyola es posiciona força reticent a acceptar que una persona estrangera visca al nostre país quan aquesta no està disposada a adoptar el mode de vida d'ací –premissa de la política assimilista i no de la integracionista. A l'any 2012 només el 4,30% dels enquestats van admetre estar disposats a acceptar una persona estrangera –al considerar el mode de vida poc rellevant (valors 0 al 3)– si aquesta presentava un mode de vida diferent al seu. Queda més clar si ens referim al 74,9% dels enquestats (cal dir que és en l'extrem, valors 9-10, on es situen la majoria de persones enquestades) que van entendre com a molt important el fet d'adoptar el mode de vida del país receptor a l'hora de permetre a la persona estrangera viure-hi.

El comportament que es reflectix en les enquestes no deixa de ser sorprenent; majoritàriament la població espanyola no s'oposa a que la població nouvinguda no siga de tradició cristiana però, en cas que professen altra religió, rebutgen que el mode de vida no siga el majoritari. No podem passar per alt que la nostra societat es regix pels paràmetres cristians i, sent o no sent creients, vivim al ritme que el pes d'aquesta tradició suposa. El fet que una persona seguisca altre ritme, també marcat per la tradició del seu país, desperta el rebuig de gran part de la població espanyola que sovint defensa aquesta postura amb els arguments vinculats als espais: sempre que s'estiga en espais públics o compartits caldrà comportar-se com la societat de recepció es comporta. Aquella persona estrangera que es trobe en aquesta situació i faça prevaldre els seus drets, tant als espais privats com als públics, i per tant, mantinga la seua llibertat d'acció, es situarà en l'actualitat, malauradament, en el conjunt d'inintegrables.

2.1.3. Polítiques d'integració en un context d'exclusió

Els poders públics han d'impulsar polítiques d'integració per pal·liar la dinàmica d'exclusió que el sistema espanyol ha generat (Pajares, 2005). La integració s'articula com a única resposta per assegurar l'equiparació tant de drets però també d'oportunitats entre els nacionals i els immigrants.

Quan es parla d'exclusió sovint es fa referència al marc que es configura al voltant d'un grup de persones que impedeix al mateix de beneficiar-se dels recursos socials i per tant, de participar en la dinàmica inclusiva de la resta de la població. Aquesta dinàmica crea per si mateixa a l'interior de la societat "poblacions sobrants" sent els immigrants part "d'eixa categoria, exclusió, engendrada pel propi sistema" (Bel & Gómez, 1999). La integració podria presentar-se com la conseqüència última de la exclusió, és a dir, la seua construcció es fonamenta en el context d'exclusió. Es necessiten lògiques integradores per salvar els efectes negatius de l'exclusió, conseqüentment no es recorreria a la integració si no hi haguera un context d'exclusió.

La negació d'alguns drets polítics a les persones immigrades pel sistema espanyol –més endavant es dedicarà un espai al dret de vot– forma part de l'estructura institucionalitzada de l'exclusió. Mentre les persones immigrades no puguen gaudir dels mateixos drets que els nacionals, caldrà posar en marxa polítiques específiques per ajudar a la seua integració. Igualment, la creació de "l'il·legal" té cabuda en aquesta lògica. A més, les polítiques restrictives han estat acompanyades pel discurs oficial d'antimmigració, discurs que ha contribuït en "el marc institucional de la discriminació" (Pajares, 2005). L'enfocament de "la política del discurs" (Zapata-Barrero, González, & Sánchez, 2008) diferencia dos discursos, el re-actiu i el pro-actiu, sent el primer d'ells el més recorregut en el marc institucional. El tractament del conflicte entre cultures és el principal element que diferencia ambdós enfocaments; mentre el pro-actiu tracta d'aportar mecanismes per resoldre'ls, el discurs re-actiu l'interpreta com un fenomen negatiu que afecta de ple als interessos dels ciutadans (els nacionals) i per tant crea un clima d'enfrontament.

De la mateixa forma que la freqüent referència a l'estereotip "immigració—il·legalitat—delinqüència" (Pajares, 2004) genera exclusió, es donen practiques informals basades en conductes de racisme i discriminació com ara la segregació espacial –tant residencial com educativa–, la canalització dels immigrants cap a sectors laborals de menor qualificació, practiques laborals abusives (Arango, 2006), la *inferiorització* de la cultura diversa, l'existència d'un règim especial amb l'Administració¹¹ (Díez, 2006), etcètera. Com veurem més endavant en altres apartats, les lògiques d'exclusió són practicades tant a nivell nacional com també europeu.

¹¹ Concretament, la Llei Orgànica 14/2003, de 20 de novembre, endureix significativament el règim administratiu al modificar alguns articles, entre d'altres lleis, de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les Administracions públiques i el procediment administratiu comú. Per exemple, es preveu que la falta de legitimació del sol·licitant o l'insuficient acreditació de la representació en les sol·licituds presentades pels estrangers serà causa d'inadmissió, no respectant així el dret d'esmena (disposició addicional dinovena de la Llei 30/1992 introduïda per l'article quart de la LO 14/2003, de 20 de novembre)

A la situació de vulnerabilitat i inferioritat que es crea cal afegir la manca de vincle social entre la població nouvinguda i l'autòctona. A més a més, la immigració sovint es dona en contextos de pobresa fet que comporta una doble lògica exclusiva: la que genera el rol de pobresa i la que comporta ser identificat com una persona immigrada. Amb tot, pareix inevitable i necessari que es preveja la integració de la població immigrada i conseqüentment polítiques especialment dedicades a açò. Es podria iniciar el procés amb la “reformulació i la revisió profunda dels conceptes legals i jurídics, així com, noves actituds i comportaments socials que relativitzen la nostra cultura i els seus pilars d’identitat” (Bel & Gómez, 1999)

2.2. Integració ciutadana

No tractar fins aquest moment l’element de ciutadania ha estat complicat, sobretot si tenim en compte que la inclusió política de la persona immigrada en la societat d’acollida esdevé inevitable en el procés d’integració (Miravet, 2006). Com ja hem apuntat anteriorment, la immigració s’ha d’entendre com una qüestió política i conseqüentment, cal dotar el seu estudi dels termes de justícia i igualtat de distribució (de Lucas, 2006). L’estatus de ciutadà iguala tots els drets de les persones d’una mateixa societat. Aquesta equiparació respon a principis de justícia ja que esdevé contradictori dins la lògica liberal, que és la que impera en les democràcies occidentals, limitar la ciutadania a certs grups de persones mentre es reconeix la “igualtat moral” i el respecte de totes les persones (Kymlicka, 1999).

L’èmfasi en el terreny dels drets i la seua equiparació s’emmarca de ple en el concepte de ciutadania. És per açò que Miguel Pajares (2005) diferencia dos vessants de la integració, aquella vista des del prisma dels culturalistes –on es preveu la integració a través de l’adaptació a les pautes culturals de la societat receptora– i la que s’anomena integració ciutadana. Aquesta lògica entén que cal mirar la integració de la immigració des del concepte de ciutadania, més encara, des d’una ciutadania inclusiva. És a dir, la persona immigrada es va integrant en la mesura que va adquirint la condició de ciutadà i no es pot entendre d’altra forma; en cap cas la ciutadania és una *recompensa* del procés final d’integració (González, 2008).

Diversos autors citen a Thomas H. Marshall¹² en el debat sobre els conjunts de drets en els que es recolza la ciutadania (Arango, 2006; Lorenz, 2013; Kymlicka, 1999). El membre de ple dret és aquell que gaudeix d’una ciutadania plena, açò és, aquella persona que té

¹² T.H. Marshall, sociòleg britànic que afirmà la funció integradora dels drets de ciutadania defensant que donar aquests drets als grups exclosos d’igualtat potenciarà la integració dels mateixos, tractà el concepte de ciutadania dins d’un context de lluita de classes socials, sent la classe pobre l’excloua de la ciutadania plena i per tant en desigualtat de drets socioeconòmics respecte de la classe rica.

reconeguts els drets civils, per fer valdre la llibertat individual, els drets socioeconòmics, que garantixen una vida digna i protecció social, i en tercer lloc, els drets polítics, que permeten la plena participació en els assumptes públics.

Enfront als plantejaments majoritaris que defensen l'adquisició de la ciutadania com fase decisiva per aprofundir en el procés d'integració, cal posar en constància que hi ha discrepància d'idees. Així, Sandro Mezzadra entén la ciutadania com igualtat i com *no-integració*, afirmant que un dels processos de destrucció de la ciutadania és a partir de "posar en discussió la idea mateixa d'integració". Més encara, Mezzadra reconeix en el procés de "ciutadanització" la nova forma de colonització ja que aquesta acaba en una lògica de domesticació (Mezzadra, 2005). En una línia pareguda, Sartori defensa que "dispensar ciutadania" no és la solució a la pregunta: "com integrar?" ja que, segons apunta, la ciutadania no integra o almenys no integra entre immigrants inintegrables. Més encara, "la política d'integració per a tots –sense mirar a qui– no és només una política destinada al fracàs, sinó que a més és una política que agreuja i convertix en explosius els problemes que es pretenen resoldre" (Sartori, 2001). No obstant, fer accessible la ciutadania a les persones immigrades té com a finalitat avançar en la seua acomodació en la nova societat d'acollida a través de fer-les partícips de l'esfera pública que acaba sent l'espai on es decidixen els fets més rellevants i els que incidiran en el seu dia a dia. En termes de justícia i democràcia, totes les persones que viuen en una societat han de poder participar de l'acord de les decisions que els afectaran finalment, i la ciutadania no és més que l'estatus que possibilita, a canvi d'acceptar l'obligació de l'ordenament jurídic, la concurrència en la formació de les normes i per tant l'adquisició *total* de drets i deures (Lell, 2014).

2.2.1. La caducitat del vincle ciutadania—nacionalitat

El concepte de ciutadania és en si mateix, excloent i inclusiu (Arango, 2006). No obstant, determinades construccions de la noció de ciutadania són més excloents que inclusives; per exemple, l'equiparació que es produeix entre ciutadania i nacionalitat dins del marc d'Estat-nació és intensament excloent. En aquesta modalitat la ciutadania es forma com vincle legal entre l'Estat i l'individu equiparant-se a la funció de la nacionalitat. L'Estat nacional exigix el compliment dels deures i obligacions respecte de la societat però preveu rígids mecanismes per arribar a gaudir de tots els drets i per tant tenir una vida en societat plena¹³. Amb posicionaments culturalistes moltes de les democràcies s'han aferrat

¹³ Aquest joc entre deures i drets està implícit en la teoria del contracte social. El contracte social que hui en dia regeix, on s'esdevé la conjugació dels drets i deures dins de les societats occidentals, és el contracte social descrit per Locke, Kant i Rawls entre d'altres. En la confecció de les parts contractats s'han exclòs històricament sectors de la societat i cal que siguen inclosos. Martha

a la errònia homogeneïtat de la seua societat i han volgut blindar la ciutadania com una realitat d'*iguals*. S'ha entès que "sense ciutadans iguals no pot haver ciutadania" fent de la ciutadania un concepte impermeable respecte a "les identitats culturals o ètniques del seu *demos*" (Sartori, 2001). Finalment la ciutadania es presenta com l'espai on recau la sobirania popular que amb la idea cultural de la nació es veu restringida als nacionals – ciutadans iguals– d'una societat (Garcia, 2008).

A l'Estat espanyol, com en la majoria d'Estats membres de la UE, adquirir la nacionalitat per opció és l'única forma de poder accedir a la ciutadania –sense tenir en compte la nacionalitat d'origen–, açò suposa la residència continuada¹⁴ durant deu anys de l'estranger extracomunitari. Aquesta és la regla general tot i que es preveuen altres terminis com la residència reduïda pels nacionals de països amb vincle històric amb Espanya (dos anys), per als refugiats (5 anys) i en casos de matrimoni (1 anys). D'aquesta manera, la ciutadania es presenta en la nostra societat com la primera frontera en la integració de les persones immigrades i és la restricció als drets polítics el nucli dur d'aquesta frontera (Torres, 2002).

El fenomen migratori ha reiterat la caducitat que suposa la triada Estat—nació—ciutadania (Lorenz, 2013)¹⁵. No només ha posat en qüestió la ciutadania nacional, sinó que la immigració tant extracomunitària com comunitària, ha comportat una estratificació en el concepte de ciutadania. És paradoxal com el reconeixement de diferents drets a les persones immigrades depenent del temps de residència en la societat d'acollida ha confeccionat diversos graus d'aproximació al concepte de ciutadania. Podem entendre aquesta graduació de forma més fàcil amb la formació de cercles concèntrics on, en el cercle més proper al centre estan els ciutadans i per tant els nacionals, seguidament aquests es veuen envoltats per altre cercle on es trobem les persones immigrades que gaudixen del permís de residència permanent, açò suposa el reconeixement dels drets

Nussbaum exposa aquest problema i concreta quines són les parts negociadores que manquen en la teoria: en primer lloc les persones amb discapacitat, seguidament les espècies en conjunt i no només els éssers humans i finalment, persones immigrades que no ostenten la nacionalitat ja que l'actual contracte social no dona lloc a qüestions de nacionalitat en la negociació (Nussbaum, 2007).

¹⁴ La residència ha de ser legal, requisit que, tenint en compte l'estricta legislació d'estrangeria i l'*institucionalització* de la il·legalitat, es confecciona com un aspecte més del context d'exclusió abans esmentat.

¹⁵ El desafiament que suposa la incorporació de la immigració a la vida pública al concepte de ciutadania no ha estat l'únic element que ha fet inevitable la reformulació de la ciutadania nacional. Carlos Giménez destaca d'altres: l'enfortiment del discurs universal dels drets humans que dota de personalitat jurídica a tothom, la construcció d'identitats supranacionals com la que s'està donant amb la Unió Europea, els processos de reconfiguració nacional com ara amb l'evolució de noves nacions sense estat, les reivindicacions per part de les minories nacionals que defensen la ciutadania diferenciada o amb els plantejaments i identitats que reclamen certs pobles indígenes. (Giménez, 2006)

civils i socioeconòmics però la restricció en l'exercici dels drets polítics. Tot seguit, cada vegada més allunyats del nucli dur de ciutadania, trobem les persones immigrades amb permisos temporals –que comporta l'exclusió en el gaudiment dels drets polítics però també la limitació en l'accés a certs drets socioeconòmics– (Arango, 2006), i finalment un últim cercle compost per les persones en situació administrativa irregular –sector caracteritzat per la privació de drets– on es podria distingir entre els immigrants que estan empadronats i els que no ho estan. Aquesta distinció és important ja l'empadronament, com hem apuntat abans, preveu l'accés a prestacions socials.

2.2.2. Reformular la noció de ciutadania

Davant les deficiències que la noció actual de ciutadania evidencia per afrontar tots els reptes que se li presenten, es fa inevitable la seua reformulació. I ho és més encara quan es posa de relleu la necessària posada en marxa d'un sistema global d'integració on la inclusió de les persones immigrades en l'esfera de ciutadania esdevé prioritari.

S'han defensat diverses opcions, totes elles busquen una idea de ciutadania que es situe més enllà de l'Estat-nació, com ara ciutadania cosmopolita, ciutadania multicultural, ciutadania postnacional –centrada en l'individu, localitzant la ciutadania fora dels límits nacionals i permetent la multiplicació de formes de pertinença a través de l'existència de diversos graus de gaudiment de drets de ciutadania (González, 2008)–, ciutadania transnacional –proposta vinculada al concepte de transmigrant, “on més d'una nació està vinculada al concepte de ciutadania” i que reclama “la base de criteri en la residència en destí i en base a la pertinença *etnocultural* en origen” (Suárez, 2010)–, ciutadania diferenciada –posicionament proposat per Iris Young però també per Kymlicka, autor que defensa el reconeixement de drets poliètnics per a grups específics combinats amb els drets col·lectius, ja reconeguts per l'estatus de ciutadà (Kymlicka, 1999)– o la ciutadania desnacionalitzada.

Aquesta última noció, la ciutadania desnacionalitzada, ha estat tractada en profunditat per Saskia Sassen que reconeix com cal *desancorar* la ciutadania de l'element nacional –com ja entén la ciutadania postnacional–, i *ancorar-la* a la residència, entès açò com “les pràctiques socials que contínuament estan recomponent l'exercici efectiu de la condició de ciutadania” (Sassen, 2003). De fet, en la tasca de reconfigurar la institució de la ciutadania, Sassen il·lustra l'afectació que està sofrint la noció actual de ciutadania a través de dos contextos paradoxals. Per una banda, mitjançant la realització, per part dels “subjectes polítics no totalment reconeguts” –immigrants en situació irregular i immigrants amb permís de llarga durada o temporal–, de pràctiques informals equiparades a les pràctiques rutinàries dels ciutadans formalment considerats. La realització d'aquestes pràctiques

acaben situant als primers subjectes dins de l'entorn social, cívic i polític, representant així una espècie de “contracte social informal” entre aquests actors i la comunitat¹⁶. Aquest primer context es denominat *no autoritzats però reconeguts*. Per altra banda, es contraposa el context en el que es troben alguns col·lectius (Sassen concreta l'exemple en les mestresses de casa) que, tot i ser ciutadans de ple dret, “no són reconeguts com actors polítics” en gran part, per la seua absència en la vida social, cívica i política. Aquest segon context es denominat *autoritzats però no reconeguts*. Són en definitiva, exemples de com els paràmetres i categories que es vinculen a la ciutadania no es reflectixen en les pràctiques socials i polítiques del conjunt de la societat.

La proposta de ciutadania desnacionalitzada també està reflectida en l'afirmació que fa Kelsen: “tot el món que viu en un mateix territori i està subjecte a les mateixes lleis, ha de tenir els mateixos drets i deures”¹⁷. La ciutadania desnacionalitzada deslliga ciutadania i nació però passa a reivindicar la connexió ciutadania—residència com el “model desitjable” de ciutadania (González, 2008). Així, reemplaçar els clàssics fonaments en el *ius solis* i el *ius sanguinis* que caracteritzen la base de la ciutadania actual, pel *ius domicili*, és a dir, la residència continuada com el vincle entre l'individu i ciutadania. De fet al Pacte Nacional per a la Immigració (més endavant es destina un espai a aquest document) es reconeix el principi de *ciutadania resident* com a resposta a situacions “humanament difícils” produïdes per la necessitat de fer arribar els serveis públics a una societat diversa en la que estan incloses persones en situació administrativa irregular. A través de l'empadronament es dona accés a la targeta sanitària facilitant així l'exercici d'una sèrie de drets socials que mai haurien d'estar restringits únicament a les persones amb nacionalitat. Amb tot, “la ciutadania ha de tornar a l'arrel i assentar-se en la condició de residència” (de Lucas, 2006).

2.2.3. El dret de vot

El model desitjable de ciutadania cal que també siga un model factible i açò comporta accions concretes. La ciutadania desnacionalitzada té com a principal repte aconseguir que els drets polítics estiguen baix el conjunt de drets reconeguts a les persones immigrades residents en el territori espanyol. Certament, costa de justificar la diferent atribució de drets que porta implícit el concepte de ciutadania però, la privació dels drets polítics que sofririen les persones immigrades amb permís de residència permanent respecte del camp

¹⁶ Saskia Sassen concreta aquest context amb l'exemple dels immigrants indocumentats dels Estats Units.

¹⁷ Fragment citat en Sanahuja i Vélez, R. (2006). Ciudad, inmigración y ciudadanía. A G. Pinyol, M.L. Casado, E. Aja, L. Cachón, M. Pajares, et al., *Inmigración y derechos de ciudadanía* (p. 129-139). Barcelona: Fundació CIDOB.

d'acció que tenen els ciutadans, “planteja profunds problemes democràtics” (Zapata-Barrero, 2002).

El reconeixement del dret de vot de les persones immigrades residents respon al principi democràtic que preconitza la coincidència entre el conjunt decisor i el conjunt afectat per les decisions. És plenament necessari que el poder legislatiu haja estat seleccionat per la totalitat de la comunitat que està sotmesa a l'ordenament jurídic. Principalment perquè si els governants no responen a la decisió del conjunt de la societat hi haurà un col·lectiu que no haurà participat del procés i que conseqüentment mai es veurà representat a l'esfera pública. De la mateixa forma, la diversitat que la nostra societat experimenta ha d'estar reflectida en els poders públics (González, 2008) ja que aquests són en essència la *simplificació* de la societat.

El *demos* ja ha estat ampliat amb la inclusió dels estrangers extracomunitaris, almenys en les eleccions municipals, a través de la Directiva 94/80/CE del Consell, *per la que es fixen les modalitats d'exercici del dret de sufragi actiu i passiu en les eleccions municipals per part dels ciutadans de la Unió residents en un Estat membre del que no siguin nacionals*¹⁸. No obstant, el discurs sobre *la manca de compatibilitats entre civilitzacions*, que no deixa de ser un argument discriminatori i empobridor respecte del debat multicultural, ha aturat constantment una nova expansió de l'abast dels drets polítics i per tant de l'estatus de ciutadà (Miravet, 2006). Cal matisar que el dret de sufragi actiu i passiu en les eleccions municipals pot ser exercit pels estrangers extracomunitaris que pertanyen a un país que haja signat algun conveni de reciprocitat com indica l'article 13.2 de la Constitució Espanyola. Ara bé, una opció més global esdevindria amb la reforma de la Constitució i de la Llei electoral i amb la vinculació del dret de vot amb la residència i no amb la nacionalitat (González, 2008). S'obriria un debat extens on hi cabria la concreció de diverses qüestions com ara: s'atorgarà el dret de sufragi actiu i passiu o únicament la vessant activa del dret? Quin serà el temps de residència que caldrà contemplar per poder accedir al dret de sufragi? (Miravet, 2006) Serà a nivell local on es podrà exercir el dret de vot o s'ampliarà l'exercici a les altres arenes polítiques?

Siga com siga cal un replantejament d'abast global respecte de la recomposició del *demos* i més encara si entenem el dret de vot com un factor estratègicament rellevant en el procés d'integració. Per una banda, correspon a la inclusió –i per tant la reducció d'una de les moltes esferes d'exclusió– dels immigrants en la vessant més representativa dels drets

¹⁸ Aquesta directiva va ser transposada amb la Llei Orgànica 1/1997, de 30 de maig, de modificació de la Llei Orgànica de Règim electoral general per a la transposició de la Directiva 94/80/CE, de Eleccions municipals (BOE núm. 130 31-05-1997)

polítics –tot i haver-hi altres camps també importants i de necessària conquesta– però per altra banda, representa la inserció de la persona immigrada en el conjunt de subjectes d'interès electoral. El vot es configura com a forma de pressió (González, 2008) per exigir el repartiment del pes que la població autòctona ha de suportar en el procés d'integració (Giménez, 2006) i, de forma més ambiciosa, obliga al poder polític a aplicar els mecanismes més pròxims al model d'interculturalitat com model d'integració a seguir.

No només és el dret de sufragi un dels drets polítics que cal fer accessible a les persones immigrades. L'ordenament jurídic espanyol restringeix als nacionals altres vessants de la participació política com és la creació de partits polítics o la creació de sindicats (Giménez, 2006).

Per concloure cal recordar que les lògiques en les que s'ha mogut l'immigrant han estat les del NO, l'immigrant és el no-ciudadà, el no-nacional, *l'inintegrat*, etcètera. Les dones també es trobaven en aquestes esferes d'exclusió fins que van poder abandonar-les i participar del “procés d'inclusió expansiva” del terme de ciutadania (Sassen, 2003). Per tant cal que es torne a obrir i ampliar el contracte social que vincula a l'individu i la comunitat i així oferir un nou model de ciutadania als immigrants. De fet, ja hauria d'estar previst si entenem que un model global d'integració necessita del replantejament de la noció de ciutadania nacional.

Amb tot, “cal la liberalització de l'adquisició de ciutadania” (Lorenz, 2013) per raons democràtiques però també per afavorir la integració de les persones immigrades que amb tota certesa es veurà facilitada si la condició *d'immigrant* i *estranjer* es veu suplantada per la condició de ciudadà. Almenys pel que fa al reconeixement de drets ja que possiblement en un pla simbòlic, eixos nous ciutadans continuaran sent percebuts com estranys per la població autòctona (Bochaca, 2003).

3. Aproximació multinivell

3.1. La integració a nivell europeu

3.1.1. Marc d'actuació de la Unió Europea

La Unió Europea es caracteritza per ser una organització força heterogènia, també respecte de les polítiques d'integració de les persones provinents de tercers estats. De la mateixa manera que les dimensions i la intensitat dels fluxos migratoris han diferit entre els diversos Estats membres (Iglesias, 2010), també ho ha fet la gestió i integració de les persones nouvingudes. No obstant, no només aquesta heterogeneïtat ha estat la raó per la que la política d'integració ha estat sempre considerada com a una política nacional i no pas de la UE (Groenendijk, Pascouau, & Tineke, 2012), sinó que la pretensió de mantenir la sobirania estatal en un aspecte fonamental, com és la integració de la immigració, de la política migratòria ha frenat la cessió de competències per part dels Estats membres de la UE.

Al maig del 1999 amb l'entrada en vigor del Tractat d'Amsterdam, part de la política d'immigració i asil passà a ser una competència comunitària. Açò comportà la necessitat de començar a formular una estratègia d'integració per part de la Unió Europea, al considerar-se aquesta dimensió un dels pilars de la política migratòria. Però no és fins a l'entrada en vigor del programa de Tampere¹⁹ que no s'articula, baix el subtítol "tractament just dels nacionals de tercers països", la política d'integració. És en aquest moment en el que es fa menció del caràcter integrador del que s'han de dotar les legislacions nacionals respecte dels immigrants legals provinents de tercers estats.

Ara bé, en aquest acte, si bé es cert que s'intenta equiparar l'estatus jurídic dels nacionals de tercers estats amb el dels ciutadans de la Unió –a la conclusió núm. 18 es preveu que "una política d'integració més decidida hauria d'encaminar-se a concedir-los drets i obligacions comparables als dels ciutadans de la Unió– en cap cas es preveu trencar el vincle ciutadania—nacionalitat per fer així més inclusiu el terme de ciutadania i aconseguir una vertadera integració. Seguint aquesta línia, a la conclusió núm. 20 es manté la distància legal i conceptual entre persona immigrada i ciutadania amb la previsió de que aquella persona que "haja residit legalment en un Estat membre durant un període de

¹⁹ Presidència del Consell Europeu. *Conclusions de la Presidència, Consell Europeu de Tampere del 15 i 16 d'octubre de 1999*. Recuperat el 3 de març del 2015, des de http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm

temps a determinar i que compte amb un permís de residència de llarga duració, se li deurà concedir en eixe Estat membre un conjunt de drets de caràcter uniforme *el més proper possible* als dels ciutadans de la Unió”. Aquesta visió ha romàs intacta en l’última modificació del Tractat de la Unió Europea (d’ara endavant TUE); així a l’article 9 del TUE s’expressa que “serà ciutadà de la unió tota persona que tinga la nacionalitat d’un Estat membre”. Enfront a aquesta postura rígida d’entendre la ciutadania i l’accés a ella, són diversos els autors que defensen una perspectiva més inclusiva i aposten per afegir a l’articulat la possibilitat d’accedir a la ciutadania a través de la residència estable –fil argumental defensat en els anteriors apartats. L’article quedaria de la següent manera: “serà ciutadà de la unió tota persona que tinga la nacionalitat d’un Estat membre o en siga resident estable” (De Lucas, 2006).

Amb tot, el programa de Tampere preveu la integració de les persones immigrades a través del reconeixement de drets però també amb la lluita contra la xenofòbia i el racisme (conclusió núm. 19). El programa de Tampere fou succeït pel programa de la Haia (2004-2009) i seguidament pel programa d’Estocolm (2010-2014). Malgrat les actualitzacions, aquestes no han anat més enllà del règim aconseguit en integració pel programa de Tampere (Álvarez, 2014). Actualment s’està desenvolupant el nou programa que inicia en la Comunicació de la Comissió anomenada “Una Europa oberta i segura: ha arribat l’hora de fer-la realitat”²⁰ que preveu un nou programa plurinacional apuntant que “la integració segueix sent un repte”. Aquests programes es desenvolupen baix el marc de l’Espai de llibertat, seguretat i justícia i concretament s’emparen en l’article 68 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea (d’ara endavant TFUE).

Els punts d’inflexió durant la fase en la que estava en vigència el programa de la Haia que cal remarcar, són fonamentalment dos. Primerament, no podem passar per alt la forta incidència que suposà l’acord dels Principis bàsics comuns²¹ per a la confecció de la política d’integració. De fet se’ls ha reconegut com la base en l’estratègia europea d’integració (Illamola, 2011). Dels onze principis, aquells que han sigut més defensats i recordats a l’hora d’examinar les estratègies d’integració dels Estats membres han estat principalment dos. Per una banda s’ha insistit en el caràcter *bidireccional* i “d’ajustament mutu” que ha de tenir qualsevol política d’integració, açò comporta “la participació no només dels emigrants i els seus descendents sinó de tots els residents [...] (per tant) també implica a la societat receptora, que ha de crear oportunitats per a la plena participació

²⁰ Comunicació de la Comissió [COM(2014) 154 final] Comissió Europea, de l’11 de març del 2014, *Una Europa oberta i segura: ha arribat l’hora de fer-la realitat*.

²¹ Conclusions de la Presidència n°14615/04 Consell Europeu de Brussel·les, del 4/5 de novembre de 2004, *Consell Europeu de Brussel·les 4 i 5 de novembre de 2004, conclusions de la presidència*.

econòmica, social, cultural i política dels immigrants”. Un altre principi rellevant és la naturalesa holística de la política d’integració, açò és, la necessitat d’abastar eixe camp des de la multitud d’àrees que s’interrelacionen com ara: l’econòmica, la social, la cultural, passant per l’articulació dels drets polítics, la participació i les nocions de ciutadania.

Seguidament, el Pacte europeu sobre immigració i asil²² també aprofundix en el caràcter *bidireccional* de la política d’integració amb declaracions com ara “el Consell Europeu considera que la immigració legal ha d’obeir a una voluntat doble, la de l’emigrant i la del país d’acollida, com un objectiu de benefici mutu”.

A partir del moment en que es perfila una política comuna en immigració i per tant en els aspectes de la integració, s’han anat realitzant actes que de forma directa han tractat d’aprofundir en la consolidació d’una estratègia uniforme d’integració per –exemple a través de l’especificació de mesures o instruments. Però també, degut a la naturalesa transversal de la integració, s’ha incidit en aquest àmbit amb actes no dirigits concretament a les persones immigrades, és a dir, que de forma indirectament s’ha aprofundit en la lògica integradora. De fet, dos són els actes que el Parlament europeu considera fonamentals en el procés d’integració²³: la Directiva 2003/86/CE del Consell, de 22 de setembre de 2003, *sobre el dret de reagrupació familiar* i la Directiva 2003/109/CE del Consell, de 25 de novembre de 2003, *relativa a l’estatut dels nacionals de tercers països residents de llarga duració*²⁴. Cal puntualitzar que aquesta última directiva no reconeix el dret de sufragi actiu en les eleccions municipals i europees als residents de llarga duració a pesar d’haver-se sol·licitat pel Parlament europeu l’extensió en els drets de les persones immigrades que tenen el permís de residència de llarga duració²⁵.

Cal concretar alguns detalls sobre el poder que ha estat conferit als organismes europeus en el desenvolupament de la política d’integració. Primerament és important destacar que en cap cas aquest àmbit està dominat per la Unió sinó que hi participa també cada una de les polítiques d’integració adoptades pels 27 Estats membres. De fet, les vint-i-

²² Nota de la Presidència al Consell de la Unió Europea N° 13189/08 Consell de la Unió Europea, de 24 de setembre de 2008, *Pacte europeu sobre la immigració i asil*. (No publicat al Diari Oficial de la Unió Europea). Recuperat el 3 de març del 2015, des de http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons asylum_immigration/jl0038_es.htm

²³ Així s’expressa al punt 25 de la Resolució del Parlament Europeu sobre el Consell Europeu de Salònica dels dies 19 i 20 de juny del 2003: “Demana al consell que adopte les directives sobre el dret a la reagrupació familiar i l’estatut dels nacionals de tercers països residents de llarga duració, instruments jurídics essencials per a la integració dels nacionals de tercers països, en la versió proposta per la Comissió i modificada pel PE; insisteix en que els nacionals de tercers països han de tenir drets i obligacions comparables als que corresponen als ciutadans de la UE, inclòs el dret polític de vot en les eleccions municipals i europees.”

²⁴ DOUE L 251, 3-10-2003, p. 12-18 i DOUE L 16, 23-1-2004, p. 44-53, respectivament.

²⁵ Vist a la referència núm. 23

set estratègies d'integració estan suportades o incentivades per mesures comuns impulsades pels organismes europeus. Però a banda d'aquesta tasca de donar suport a les polítiques nacionals, la Unió per si sola –i com anteriorment hem apuntat– pot prendre mesures en l'àrea d'integració des del moment que part de la política d'immigració entra en l'esfera comunitària. Per tant són dos elements els que s'intercalen en el desenvolupament de la política d'integració, és per açò que s'ha coincidit en dir que “aquesta activitat està força fragmentada i per tant no es suficient per dir que la Unió té la seua pròpia ‘política d'integració’, tot i que sense dubte té una ‘política en integració’” (Handoll, 2012).

Si ens movem en les tres categories de competències que s'articulen en el marc europeu podem afirmar que mentre que gran part dels camps de la política comuna d'immigració es gestionen a través de l'anomenada competència compartida, la política en integració es situa en les anomenades competències de suport o complement. Açò comporta que els actes jurídicament vinculants que la Unió emane sobre aquestes àrees no podran comportar l'harmonització de les lleis o reglaments dels Estats membres.

Aquesta estructura competencial ens deixa pas per focalitzar l'atenció en les actuacions que han protagonitzat alguns Estats membres respecte de la integració de les persones immigrades a les seves societats.

3.1.2. Els models d'integració que han adoptat alguns Estat membres

Europa no havia estat, fins el segle passat, un continent receptor d'emigració. De fet, el nostre continent s'ha caracteritzat per haver estat un dels principals emissors de fluxos migratoris. No obstant, no podem perdre de vista les diferents etapes colonialistes que han marcat la història de diversos països europeus. Un colonialisme que a banda d'haver perdurat durant molts de segles –inicià al segle XV amb l'etapa imperialista encapçalada per Espanya i Portugal, passant pel segle XVII amb les companyies britàniques a l'Àsia arribant al segle XIX amb el repartiment d'Àfrica–, assentà les bases del món global en el que vivim. És a dir, gran part dels moviments migratoris d'aquest segle estan motivats pel llegat que deixaren les colònies dels segles passats. Molts dels països emissors de hui en dia van ser conquerits pel poder occidental veient transformada la seua cultura i idiosincràsia per una única història i tradició, l'europea.

Deixant de banda el colonialisme, la primera etapa i flux d'immigració a Europa arribà als països no meridionals de l'Europa occidental (que són també els anomenats països de

la vella emigració²⁶) cap als anys cinquanta i sixty del segle XX en un context de necessitat de mà d'obra. Aquesta etapa, que es presentà amb un cert caràcter aperturista – tot i estar motivat per raons marcadament econòmiques–, ràpidament fou abandonada per la segona etapa. Ja a principis del 1970, anys condicionats per la crisi del petroli, els països europeus receptors van adquirir un caràcter restrictiu envers la immigració adoptant rígides polítiques i lleis d'immigració. Les polítiques restrictives, que en el cas d'Alemanya acabarem coneguent-se com “immigració zero” (Pajares, 2002), contaven amb el tancament de la frontera als emigrants laborals, deixant-la únicament oberta pels supòsits de reagrupament familiar i d'asil (Aja, 2012).

Els països meridionals –països com Itàlia, Grècia, Espanya o Portugal– no seguiren el ritme dels fluxos migratoris descrits fins a finals dels anys huitanta. Mentre els països del nord d'Europa es posicionaren com a societats receptores d'immigració, els països del sud formaven part del bast conjunt de països emissors de població que buscava millors condicions de vida. Així, la transformació dels països meridionals en països receptors com ja ho eren els països no meridionals, no arribà fins a finals dels anys huitanta quan els estats del sud d'Europa van començar a sentir l'arribada de persones d'altres continents. Si bé es cert que de forma gradual ha anat arribant als països europeus població d'altres estats, és durant el present segle que la intensitat de població que arriba és més destacable. Tanmateix, els contextos que acompanyen els actuals desplaçaments de persones –sovint marcats per situacions de crisi humanitària moltes vegades a causa de les conseqüències que la guerra comporta– fan considerar que s'estiga davant d'una nova etapa migratòria.

Malgrat l'escalonat esdevenir del procés migratori a Europa, no és fins la darrera dècada del segle XX que tots els països de la Unió van plantejar canvis en les normes d'estrangeria. Els canvis en la normativa ha suposat, seguint la conclusió de Pajares²⁷, la reducció de les possibilitats d'entrada de la nova immigració i també de la posada en marxa de normes destinades a afavorir la integració social.

Les polítiques destinades a assolir la integració de les persones immigrades es van demorar tant degut a la visió desencertada dels Estats receptors que suposava que els immigrants havien arribat per motius laborals únicament i per tant quan aquest vincle desaparegués també ho farien les persones. Sovint es fa menció de la denominació que

²⁶ ACCEM (2008). *Anàlisi de las migraciones. España como “receptor” y “emisor” de inmigrantes.* España. Recuperat 4 de març del 2015 a, http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf_publicaciones/libro_historia_migraciones.pdf

²⁷ Pajares, M. (2002). La política europea de inmigración. *Cuadernos Relaciones Laborales Vol. 20 Núm. 1*, p. 143-165

rebien els treballadors immigrants a Alemanya per posar de relleu el caràcter provisional que se'ls atribuïa: *Gastarbeiter* o “treballador convidat” (Borrajo, 2012). Aquesta actitud era contrària a qualsevol iniciació en la integració, la lògica seguida radicava en preguntar-se, per a que promoure una estratègia d'integració si la població nouvinguda no té intenció de romandre en la nostra societat?

D'aquesta manera, davant de l'absència –en els primers anys d'immigració– d'una estratègia europea comuna per gestionar els creixents fluxos d'immigració i degut als diferents contextos migratoris que s'han donat en els diversos Estats membres, els models per gestionar la integració han variat fortament entre si. Cada estat va haver de prendre la decisió sobre quina relació es volia articular entre la societat d'acollida i la població nouvinguda. Cal puntualitzar que cap dels models adoptats van seguir el plantejament nord-americà conegut com *melting pot*, possiblement pels dolents resultats que es van començar a deixar veure cap a la segona part del segle XX²⁸. Però també perquè els països europeus no tenien la intenció de canviar la seua societat per crear-ne una de nova sorgida de la interrelació amb les noves cultures (Cebolla, 2009).

Els dos models principalment adoptats a la Unió Europea foren el model assimilista i l'anomenat multiculturalisme; els dos models defensen gestions de la diversitat cultural totalment oposades. França representa el model assimilista per excel·lència, aquest “es concep com un procés deliberat que acaba equiparant als estrangers amb els nacionals en una república laica de ciutadans lliures i iguals” (Aja, 2012). En el procés d'aquesta equiparació han d'interrelacionar-se com a mínim dos poblacions, actuant una d'elles com la majoritària i l'altra com minoritària, i açò pot suposar la necessitat de modificar la conducta per tal d'adaptar valors i perspectives socials. A través del prisma assimilista, aquesta situació es resoldrà “a través de l'absorció social i cultural dels immigrants o de la minoria ètnica” per part de la cultura majoritària (Coleman, 1993).

A l'altre extrem de la corda es situa el model anomenat multiculturalisme, que segueix una filosofia *antiassimilista* i favorable al manteniment de cada cultura, ja siguin minoritàries o majoritàries, i per tant evitant l'absorció de cap d'elles. Ara bé, tot i que aquest model no preveu cap mena d'interacció entre cultures, cal l'establiment d'unes

²⁸ El *melting pot* –també anomenat cresol de races– esdevé el model d'unitat que busca que les parts es diluïsquen en el tot, passant d'una societat heterogènia a homogènia. No s'ha de confondre aquest model amb el de la unió que es basa en ajuntar les parts sense fer-les desaparèixer, creant una mena de mosaic. Entre altres causes, el fracàs del *melting pot* es donà davant la impossibilitat de crear una massa compacta a partir de totes les cultures existents als Estats Units. Açò va ser degut al rebuig per part de diferents grups defensors de posicions multiculturals que van reclamar un reconeixement institucional, reivindicant la seua cultura i, conseqüentment, oposant-se a l'aculturació.

pautes de convivència. La gestió d'aquestes pautes pot derivar en diversos subsistemes o sub-models com els que van adoptar països com Holanda o el Regne Unit²⁹. Un aspecte important que destaca Eliseo Aja (2012) és la diferència que cal fer entre multiculturalisme i multiculturalitat significant aquesta última "la simple coexistència de grups d'origen nacional diferents".

Aquests dos models de gestió de la diversitat ètnica, que responen al tractament global de la coexistència entre diverses poblacions, no s'han mantingut íntegrament en cap estat ja que tots dos van fracassar en solucionar alguns conflictes de convivència³⁰. Alternativament els Estats membres han decidit gestionar la integració de la població immigrada a través de "solucions pragmàtiques de mínims de convivència" (Aja, 2012). Aquests es basen en el quart principi dels Principis bàsics comuns: "un coneixement bàsic de l'idioma, la història i les institucions de la societat d'acollida". Així, la integració s'ha articulada a través de la realització de cursos d'idiomes, de cultura i d'història de la societat d'acollida principalment i de formació professional en segons en quins països. La realització d'aquests cursos assolixen un caràcter obligatori quan se'ls fa imprescindibles per l'obtenció de la ciutadania –i per tant de la nacionalitat– (Regne Unit) i per a la renovació o obtenció del permís de residència (Holanda, Alemanya, Suïssa o França) (Pajares, 2006). Aquesta posada en marxa, si no es veu acompanyada d'altres mesures, trenca amb el caràcter bidireccional de l'estratègia integradora ja que amb els cursos descrits s'està "fent recaure sobre l'immigrant la totalitat del pes de la integració" (Blanco, 2014).

3.1.3. Problema de prioritats

A pesar que els Tractats de la Unió Europea no hagen fet expressa menció de la competència en "integració", a través de l'eina programàtica (prevista a l'article 68 del TFUE) i de l'acord de diversos actes, s'ha pogut articular una política d'integració. Aquesta posada en marxa paral·lela als tractats posa de relleu que s'ha sabut veure la intensa relació que existix entre la gestió de la immigració i l'articulació d'un sistema d'integració.

²⁹ Per exemple, el Govern britànic estableix una estratègia de gestió de les relacions entre els diversos grups ètnics a través d'un marc mínim de drets i obligacions per tal de prevenir conflictes entre els col·lectius d'immigrants o amb els autòctons britànics. Per altra part, també inverteix recursos en espais religiosos, entitats, organismes, etc. per fer possible el manteniment de la identitat dels grups amb cultures diferenciades a la de majoritària.

³⁰ Héctor Cebolla Boado (2009) menciona com cap als anys vuitanta a França van iniciar les primeres demandes pel reconeixement de les diferències d'alguns col·lectius d'immigrants reivindicant "*le droit à la différence*". El mateix autor mostra com els països que van seguir les directrius del model multicultural van ser els mateixos que van presentar l'índex de concentració ètnica residencial més elevats produint-se per tant un grau de segregació insostenible.

No obstant, podríem afirmar que hui en dia els mecanismes –però també els recursos econòmics– posats en marxa per integrar a la població immigrada són relativament inferiors o menys contundents que els que s’articulen per frenar la immigració irregular i en general els que es destinen al reforçament de la frontera (De Lucas, 2006). A mode d’exemple, amb la finalitat d’assistir als Estats membres de la UE en la gestió de les seues fronteres exteriors, en el marc de l’Espai Schengen, es va crear al 2004 l’Agència europea per a la gestió de la cooperació operativa en les fronteres exteriors dels Estats membres de la Unió Europea (Frontex). En canvi, no s’ha plantejat la creació d’una agència europea que recolze als països europeus en la gestió d’un model global d’integració. Gestos com aquest són indicadors de les prioritats que la Unió Europea té.

Els posicionaments reaccionaris envers a la immigració irregular han estat reiterats i reforçats per la majoria dels Estats membres i també per les institucions de la Unió Europea. Ara bé, en contrast, no s’ha format cap discurs per part d’aquests mateixos actors envers a l’obligació d’aconseguir un plantejament global d’integració de les persones immigrades. Discurs que s’hauria de formar amb la finalitat d’acabar amb les lògiques de subordinació de la població immigrada i deixar així de perpetuar les conductes discriminatòries³¹. Tenint em compte en el món globalitzat en el que econòmicament estem immersos, es fa cada vegada més urgent canviar el plantejament reaccionari envers a la immigració. Açò es deu a que inevitablement la globalització no romandrà en les esferes econòmiques sinó que haurà d’evolucionar cap a altres dimensions com ara la cultural. Així, tenint present la futura confecció d’un món globalitzat a escala cultural es fa imprescindible estructurar una estratègia d’integració comuna que siga fortament inclusiva per poder respondre amb serietat a nous reptes interculturals.

Com ja havíem apuntat en apartats anteriors, la Unió Europea participa tant de conductes d’exclusió com també d’integració. Les polítiques restrictives radiquen en la dimensió laboral de la immigració, constituint l’oferta prèvia de treball (i per tant la possessió del permís de treball) com única forma per poder residir al país d’acollida de forma regular (Pajares, 2006). Però també es basa en la possibilitat d’establir volums d’admissió dels nacionals de tercers països per cada Estat membre. Mentre que es reforcen les ja rígides mesures d’entrada i residència vigents a Europa que obliguen a molts immigrants a moure’s en les vies de la irregularitat, es flexibilitzen d’altres com ara les facilitats que es mostren als immigrants altament qualificats. Com per exemple a través del règim diferencial que es concedeix a aquest col·lectiu amb la Directiva 2009/50/CE del

³¹ Aquesta lògica discursiva hauria de passar per la valoració positiva de la immigració, el reconeixement de la riquesa del fenomen migratori, i pel distanciament conceptual però també legal, entre delinqüència i immigració (Santos, 1993).

Consell, de 25 de maig del 2009, en la que s'establixen les condicions d'entrada i residència de nacionals de tercers països per a fins d'ocupació altament qualificada³², on acaben gaudint d'un procediment abreviat amb la denominada "targeta blava" (González De Aguilar & Valbuena Reyro, 2011).

Certament, la Unió Europea encara presenta conductes classistes envers la immigració, de la mateixa manera que el seu diàleg encara està situat en el "control" de la immigració més que en la seua acollida. No obstant, si be és cert que no existix un model d'integració comú en Europa, les institucions europees han avançat en els últims anys, a través de la postulació de principis i conductes favorables per a la integració de la població immigrada, en la estructuració del model a adoptar. Per altra banda, la naturalesa de la competència en la política d'integració fa que siga més complicat l'establiment d'un sistema comú i consegüentment comporta que haja una regulació des de cada Estat membre de forma individual. Açò ha donat lloc a la posada en marxa de diversos mecanismes per integrar a les persones immigrades en les societats d'acollida i que com hem vist, estan especialment basats en cursos d'aprenentatge.

3.2. La integració a nivell de l'Administració central i autonòmica

3.2.1. Marc competencial en integració

La Constitució espanyola del 1978 (d'ara endavant CE) no preveu explícitament quin serà l'ens encarregat de gestionar la integració dels immigrants, en certa mesura degut a la poca rellevància que tenia en aquell moment el fenomen de la immigració. En primer terme cal apuntar que la delimitació competencial més clara en immigració està recollida a l'article 149.1.2, on s'atribuix per tant, la competència exclusiva en "nacionalitat, immigració, emigració, estrangeria i dret d'asil" a l'Estat central³³. Però la matèria en immigració és molt extensa i no es concentra tota en mans de l'Estat central. Les polítiques socials dirigides a la integració social de la població immigrada està reservat per al conjunt de poders públics (seguint l'article 9.2 de la CE), açò és a totes les administracions públiques i per tant al diversos nivells que l'Estat espanyol presenta (Pajares, 2005). La gestió d'aquesta competència ha estat classificada com les de "concurrència parcial" per Vidal Fueyo (2014); consegüentment, l'Estat s'encarregaria de determinar les condicions bàsiques per després desenvolupar-se a través de la normativa autonòmica³⁴.

³² DOUE, L155, 18-6-2009, p. 17-29

³³ Degut al caràcter descentralitzat aquest precepte "ha sigut *rebaixat* en la seua intensitat estatal" (Álvarez, 2012).

³⁴ A banda del desenvolupament que realitze cada Comunitat Autònoma, el fet que la titularitat o l'exercici de les competències que incidixen en major mesura en el procés d'integració –com ara

Per tant, front aquesta previsió legal tan oberta (o imprevisió legal) els Estatuts d'Autonomia han anat atribuint-se determinats àmbits de l'ampli concepte d'integració. Així, l'Estatut de Catalunya de 2006 (a partir d'ara EAC) reserva la seua regulació de la integració dels immigrants a l'article 138.1.

Es disposa que la Generalitat tindrà la competència exclusiva en la política de primera acollida [138.1 a) EAC], li correspondrà el desenvolupament de la política d'integració de les persones immigrades en el marc de les seues competències [138.1 b) EAC] i l'establiment d'un marc de referència per l'acolliment i integració [138.1 d) EAC] així com la regulació de les mesures necessàries per a la integració social i econòmica i per a la participació social de les persones immigrades [138.1 c) EAC].

No obstant aquest precepte que fou impugnat pel Grup Parlamentari Popular del Congrés per considerar-se que atribuïa competències exclusives de l'Estat a la Generalitat, va ser declarat "subjecte d'interpretació" pel Tribunal Constitucional a la STC 31/2010³⁵. Finalment, el Tribunal interpreta que les potestats recollides no s'han de traduir com l'atribució de competències en immigració per part de la Generalitat. Més bé entén que, la realització de polítiques públiques incloses en el procés d'integració social i econòmic com ara l'assistència social, educació, habitatge, cultura, etc., podran continuar exercint-se per la Generalitat sense entendre's que el seu exercici "relegue la competència exclusiva de l'Estat" en matèria d'immigració (FJ 83).

Aleshores, a partir de les competències ja exercides per les Comunitats Autònomes com per exemple en la prestació de determinats serveis socials i exercici de polítiques públiques en habitatge, cultura, educació, sensibilització ciutadana o ocupació, es desprèn la possibilitat de donar un enfocament particular a la seua posada en marxa amb l'objectiu de treballar per la integració social de les persones immigrades.

3.2.2. La regulació i planificació de la integració

No únicament es reconeixen deficiències reguladores respecte del fenomen de la immigració en la CE sinó que també hi són en l'ordenament jurídic espanyol. Si bé és cert que s'ha regulat alguns aspectes des de les lleis d'estrangeria –com ara els permisos de residència i de treball– "en Espanya manquem d'una legislació sobre immigració" (Borrajó, 2012). Açò ha suposat que aspectes com el de la integració i relatiu a ella l'adquisició de la

habitatge, sanitat, educació, ocupació i assistència social– siga de les autonomies fa pensar que són aquestes les que suporten major pes en la gestió de les polítiques d'integració.

³⁵ Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny de 2010, núm. 8045-2006. (BOE núm. 172, 16-7-2010, p. 1-491). Antecedent 75

nacionalitat, no hagen estat regulats amb l'especificitat que la població immigrant requerix³⁶.

La norma dedicada en especial a la integració és la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers en Espanya i la seua integració social (d'ara endavant LOEX)³⁷. Cal fer un incís per remarcar que no és fins l'any 2000 que el poder legislatiu decidix introduir la perspectiva integradora en el fenomen de la immigració. La primera Llei d'integració social va estar consensuada per l'oposició i rebutjada pel partit del govern que, al no contar amb la majoria necessària en aquell moment, no va poder frenar la seua aprovació. No obstant, el 22 de desembre del mateix any, el Partit Popular, que es mantingué en el Govern però que a més va assolir una majoria més amplia, va poder modificar la LO 4/2000, d'11 de gener amb la LO 8/2000, de 22 de desembre.

Aquesta reforma va suposar un retrocés en el reconeixement de drets als immigrants però també en la seua integració. Amb la finalitat "d'incentivar als estrangers a entrar i residir en el nostre país dins del marc de la regularitat, enfront a l'entrada i estança irregular" (apartat V del preàmbul), es modifica part del "règim jurídic de les situacions de l'estranger" (Títol II de la LO 4/2000, d'11 de gener) però també s'aprofita per restringir els drets i les llibertats dels estrangers en situació administrativa irregular. Així, la reforma duta a terme pel Partit Popular imposava l'obtenció de l'autorització d'estança o residència en Espanya per a poder exercir els drets fonamentals de reunió i manifestació, associació, sindicació i vaga (arts. 7.1, 8 i 11, respectivament). Aquests tres preceptes foren declarats inconstitucionals pel Tribunal Constitucional³⁸. Mentre que la LO 4/2000 es projectava cap a certa equiparació legal entre els immigrants regulars i els irregulars, amb la LO 8/2000, de 22 de desembre, s'afectà de ple al règim jurídic de les persones immigrades en situació irregular agreujant encara més la distinció d'estatus legal entre els immigrants regulars i els no-regulars.

³⁶ Cal puntualitzar que no pot fer-se servir la mateixa previsió legal per a la persona estrangera i la immigrada. L'estrangera seria qualsevol persona que manca de nacionalitat espanyola mentre que la persona immigrada arriba, majoritàriament de països en vies de desenvolupament, amb l'objectiu de poder treballar i amb la perspectiva d'integrar-se en la societat d'acollida (Aja, 2009; Borrajo, 2012)

³⁷ Aquesta llei està destinada a regular els drets del tercer grup, és a dir, aquells que no estiguen relacionats amb la dignitat de la persona (primer grup) i tampoc els drets públics no reconeguts als estrangers, concretament els de l'article 23 CE (segon grup). Segons la Sala segona del Tribunal Constitucional a la STC 107/1984, de 23 de novembre, núm. 576/1983 (*BOE núm. 305, 21-12-1984, p. 4-7*), aquest tercer grup es caracteritza per ser susceptible de modificar-se, ja siga per mitjà de tractats o lleis, i ser a més "admissible la diferència de tracte amb els espanyols en quant al seu exercici" (FJ 4).

³⁸ Sentència del Tribunal Constitucional 236/2007, de 7 de novembre de 2007, núm. 1707-2001 (FJ 17) (*BOE núm. 295, 10-12-2007, p. 59-83*)

No obstant, aquesta no ha estat l'única reforma de la LOEX, de fet ha estat reformada altres quatre vegades més³⁹. Aquest fet pot indicar l'elevat grau d'imprevisió amb el que es regula la matèria o també la manca de consens entre les grans formacions polítiques pel que fa al marge d'actuació que se li vol atorgar a la població immigrada.

La reforma més significativa pel el nostre estudi ha estat aquella feta per la LO 2/2009, d'11 de desembre, ja que intenta aprofundir en l'àmbit de la integració social dels immigrants degut en certa mesura a l'avançament que s'havia estat fent a través de les normes autonòmiques en aquesta mateixa política. Cal remarcar dos dels sis objectius que es pretenen amb l'esmentada modificació de la LOEX: per una banda, "establir un marc de drets i llibertats dels estrangers que garantisca a tots l'exercici ple dels drets fonamentals" i "reforçar la integració com un dels eixos centrals de la política d'immigració que [...] aposta per assolir un nou marc de convivència d'identitats i cultures" (apartat V del preàmbul). Però a més, s'introdueix dos nous articles que realment si que es dirigeixen cap a una estratègia d'integració: els articles 2bis i 2ter. L'article 2bis aprofundix en el repartiment de competències (mantenint l'estructura abans perfilada) i reconeix la integració social de les persones immigrades com un principi a realitzar per les administracions públiques mitjançant "polítiques transversals dirigides a tota la ciutadania", dotant del caràcter transversal a les polítiques d'integració. L'article 2ter introdueix en l'estratègia d'integració una sèrie "d'accions formatives" que van més enllà de l'aprenentatge de l'idioma. Es preveuen polítiques concretes dotades de caràcter transversal com ara: la igualtat entre dones i homes o la igualtat de tracte en les condicions laborals.

Com s'ha apuntat al primer apartat⁴⁰, Eliseo Aja (2012) fa un examen de la LOEX aplicant la distinció de les tres esferes de la integració. Així la llei ens permet distingir tres enfocaments: primerament el sentit genèric de la integració basat en la vessant legal –on podria enquadrar-se la naturalització o l'adquisició de la nacionalitat– i en la vessant social –on es veurien incloses qüestions com ara la integració en l'àmbit dels serveis socials, el laboral, el polític i l'actitud general dels autòctons. El sentit genèric vindria a formar-se

³⁹ LO 11/2003, de 29 de setembre; LO 14/2003, de 20 de novembre; LO 21/2009, d'11 de novembre i LO 10/2011, de 27 de juliol. També cal apuntar que el Reial Decret-Llei 16/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents per a garantir la sostenibilitat del Sistema Nacional de Salut i millora de la qualitat i seguretat de les seues prestacions (*BOE núm. 98, 24-4-2012*), modifica l'article 12 de la LOEX retallant l'àmbit subjectiu del dret d'accés a l'assistència sanitària pública i gratuïta. Amb la reforma, els estrangers no registrats ni autoritzats com residents en Espanya només rebran assistència sanitària en cas "d'urgència per malaltia greu o accident, siga quina siga la seua causa fins a la situació l'alta mèdica" o en cas "d'assistència per embaràs, part i postpart" [article 3ter a) i b)] del Reial Decret-Llei 16/2012, de 20 d'abril.

⁴⁰ Al subcapítol 2.1.1. *Reconeixement de drets i de l'adquisició de la nacionalitat*.

amb els enunciats més oberts destinats a remarcar l'objectiu d'integrar la població autòctona i la immigrada. Seguidament, el sentit restringit que vindria a estar reflectit en la realització "d'accions formatives⁴¹" que, tot i no indicar-se a la llei el seu caràcter obligatori, poden arribar a ser necessàries per demostrar el "suficient grau d'integració en la societat espanyola" com indica l'article 22.4 del Codi Civil. Finalment el sentit específic de la integració que es focalitza en aquells aspectes de la llei que fan que la integració vaja més enllà de la realització de cursos puntuals. Aquestes són les mesures transversals (com abans hem apuntat podria ser la igualtat de tracte entre dona i home), és a dir mesures que acaben equiparant el dia a dia dels autòctons i de les persones immigrades. El salt qualitatiu que hi ha entre la integració restringida i la integració específica radica en el resultat obtingut. A través de la integració restringida s'aconseguirà la realització de cursos de curta durada que acabaran plasmats en uns informes per acreditar un grau d'integració *fictici*. És a dir, difícilment amb l'assistència a cursos de curta durada una persona acabarà incorporant realment els valors i principis ensenyats⁴². En canvi la integració específica es configura com un procés llarg basat en anys de convivència entre ambdós poblacions dotant aquest procés de bidireccionalitat on les dos parts acaben incorporant noves conductes.

La LOEX conté el contingut mínim i bàsic i per tant existix la possibilitat d'ampliar a través de la normativa autonòmica l'estatus jurídic atribuït a les persones immigrades. Més encara, existix la possibilitat de millorar la relació de les persones immigrades en situació irregular amb l'Administració autonòmica, donat que l'Estat espanyol no l'ha regulat en cap moment. De fet, "la llei autonòmica hauria de dirigir-se fonamentalment als estrangers en situació irregular administrava" (Vidal, 2014), al ser les persones que més desprotegides estan. No obstant, cap llei autonòmica ha optat per aquesta via i simplement han regulat la mateixa situació jurídica assolida amb la LOEX, evitant així el possible rebuig per part dels seus electors. Hi ha diversos motius que es confeccionen com elements dissuasoris. Primerament, el fet que encara cap govern autonòmic haja ampliat les garanties a les persones immigrades en situació irregular implica un repte per aquell territori que vulga iniciar-se en la matèria, posant-lo directament si ho fa en el punt de mira. Seguidament, els recursos econòmics que es destinen per fer-ho hauran d'anar a càrrec del govern autonòmic. I en tercer lloc, la previsible confecció per part d'algunes

⁴¹ A l'article 2ter de la LOEX es fa menció de cursos pel "coneixement i respecte dels valors constitucionals i estatutaris d'Espanya" "així com dels drets humans, les llibertats públiques, la democràcia, la tolerància..."

⁴² La idoneïtat d'aquests cursos però sobretot del seu contingut es debat més endavant, concretament a l'apartat que es destina a estudiar l'adopció per part de l'Estat del model d'interculturalitat.

formacions polítiques de discursos demagògics envers a la destinació de recursos econòmics a la població immigrada fan preferible evitar tractar el tema.

Catalunya ha estat la segona Comunitat Autònoma en regular la integració de les persones immigrades⁴³. La Llei 10/2010, de 7 de maig, d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya crea el servei de primera acollida que té com a finalitat afavorir l'autonomia de les persones immigrades, sol·licitants d'asil, refugiades així com les apàtrides i les retornades, que estiguen empadronades. A més, la Llei emfatitza l'obligació de les administracions de garantir la disponibilitat del servei (apartat II del preàmbul) que també podrà ser prestat pels municipis com ja indica l'article 86.3 de l'EAC. "No s'ha d'entendre l'acollida com el procés d'integració complet", de fet "és la primera etapa del procés que dura diversos anys i que en molt casos va més enllà de l'obtenció de la nacionalitat" (apartat IV del preàmbul). Per tant cal que aquesta estiga compaginada amb altres actuacions com pot ser la inserció sociolaboral, l'habitatge d'inclusió, etcètera. Si haguérem de ser exactes, la Llei catalana regula una competència molt específica de la integració, un dret sectorial, el dret a rebre un servei d'acollida, i no el conjunt de les pràctiques integradores.

La Llei catalana d'acollida s'emmarca en la tercera etapa, l'etapa social i política, del "procés d'institucionalització d'un enfocament propi" per gestionar la immigració (Zapata-Barrero, 2012). Segons Ricard Zapata, aquest procés es caracteritza per veure's desenvolupant en un marc nacional sense estat o no estatal on la configuració de la identitat juga un paper essencial. I és a través del llenguatge que Catalunya vertebrava la seua identitat, sent també el mitjà més potent amb el que es gestiona la integració de les persones immigrades. Ricard Zapata (2012) afirma que "la política d'immigració a Catalunya s'està convertint lentament en una política lingüística". Certament, com ja es fa menció al preàmbul de la Llei 10/2010, de 7 de maig, el servei d'acollida sol tenir tres components principals i un d'ells són les classes de llengua. Per tant, podem identificar la projecció que agafa l'estratègia catalana d'integració –o "via catalana d'integració" com s'identifica al Pla interdepartamental d'immigració pel 2001-2004⁴⁴– de les persones immigrades. És interessant rescatar una valoració que realitza Ricard Zapata (2010) vers a la Llei catalana d'acollida: "quan un país utilitza una llei per gestionar un fet social (com

⁴³ El País Valencià va aprovar la Llei 15/2008, de 5 de desembre, d'integració de les persones immigrants en la Comunitat Valenciana (*DOCV núm. 5911, 11-12-2008*) amb anterioritat a la reforma de la LOEX per la LO 2/2009, d'11 de desembre.

⁴⁴ Aprovat en la sessió del Govern de la Generalitat del dia 18 de juliol de 2001. Recuperat el 9 de març del 2015 a, http://benestar.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematicos/05immigracio/03politiquesplansactuacio/antecedents/IMMIGR1.pdf#page=3&zoom=auto,-107,577

l'arriba d'immigrants) és per la consciència de que la política és insuficient per gestionar els efectes que aquest fet pot tenir sobre la seua identitat nacional". Així, Ricard Zapata entén que Catalunya, sent una societat diferència i sovint situada en situacions d'inferioritat –en tots els sentits de la paraula– respecte de l'Estat central, ha hagut de dotar al sistema d'acollida d'un marc jurídic i d'acció ferm i delimitat per a que protegisca la identitat pròpia davant de l'Estat i també de la immigració mateixa. Per tant, la llei d'acollida seria una forma d'organització de la població nouvinguda però també de protecció de la identitat catalana.

Pel que fa a la planificació de la integració, cal dir que en la fase social i política esmentada també s'emmarquen altres accions per afavorir la integració, concretament a través dels plans d'integració també coneguts com la norma "soft-law" (Álvarez, 2014). D'aquesta manera, la tècnica de la planificació⁴⁵ ha estat un recurs emprat per tots els nivells administratius. Destaca el Pla Estratègic de Ciutadania i Integració pel 2011-2014 (PECI) en l'àmbit estatal i, al marc català, el Pla de ciutadania i de les migracions (2013-2016) i el Pacte Nacional per la Immigració signat al novembre del 2008 (PNI). Aquests plans han anat perfilant l'estratègia d'integració de les persones immigrades. Així en l'àmbit estatal, a través del PECI, s'ha reiterat tant el caràcter bidireccional i d'adaptació mútua –considerant a la població en el seu conjunt la destinatària d'aquesta política– com el caràcter transversal –entenent totes les esferes implicades en el procés d'integració i per tant la totalitat dels àmbits on la persona immigrada ha de poder actuar amb igualtat de tracte– que ha de tenir la política d'integració.

En l'àmbit català es manté en tots dos pactes el principi de *ciutadania resident* incorporat al Pla de Ciutadania del 2005-2008. Aquest nou enfocament permet la integració de totes les persones nouvingudes siga quina siga la seua situació administrativa al permetre que puguen accedir als serveis públics oferts pel conjunt de la ciutadania. El PNI es vertebrava amb tres eixos, restant el tercer integrat a "garantir la integració en una cultura política comuna". Açò suposa, per una banda el reconeixement de la diversitat i per altra banda, la redistribució social que està basada en la facilitació dels instruments necessaris per la socialització i acomodació dels grups diversos. Per la seua part, el Pla de Ciutadania vigent reforça la idea vista anteriorment de com el llenguatge es presenta com el mecanisme principal d'inserció social i laboral. Concretament s'afirma que el "procés d'integració de les persones immigrades es concreta

⁴⁵ L'apartat quart de l'article 2ter de la LOEX preveu la utilització dels plans per determinar els programes d'acció destinats a reforçar la integració social dels immigrants.

en l'aprenentatge de la llengua catalana i castellana". A més del caràcter restringit de la integració a través del coneixement de l'idioma, el Pla de Ciutadania preveu actuacions d'integració en sentit específic amb mesures transversals per lluitar a favor de la igualtat d'oportunitats, com ara l'accés a l'educació.

Finalment, com hem pogut veure, el repartiment de competències en integració es caracteritza per l'alt grau d'imprevisió i la manca de planificació d'una estratègia global i inicialment coordinada (Vidal, 2014). A més, el panorama actual s'ha consolidat a partir d'accions aïllades –pensades a curt termini i amb la carència d'una perspectiva estratègica prevista per a mig o llarg termini– que no han aconseguit, malgrat els esforços, articular-se de forma conjunta. Si bé es cert que la regulació de la integració per part de les Comunitats Autònomes respon al model d'estat descentralitzat i al principi de governabilitat i d'autogovern, una excessiva heterogeneïtat normativa podria comportar una "possible desigualtat dels estrangers en el territori nacional" (Delgado del Ricón, 2012). Tanmateix, es podrien donar contextos de gran desigualtat en aquells àmbits on l'Estat central ha previst un buit legal, aquest és el cas, de la situació de les persones immigrades irregulars. És a dir, com ja hem apuntat anteriorment, davant l'absència de regulació per part de l'Estat central respecte de la garantia d'uns i altres drets a les persones en situació irregular, cada govern autonòmic pot decidir si garantir o no aquests drets. Així, les Comunitats Autònomes podrien ser pioneres i iniciar la regulació de l'esmentat àmbit reconeixent els drets que consideraren necessaris. Açò presentaria un mapa pintat de diferents colors on podríem trobar comunitats preocupades pels drets dels irregulars i comunitats totalment despreocupades. Per tant, una base de drets reconeguts en tots els territoris a les persones en situació d'irregularitat administrativa evitaria grans desnivells entre CA però també s'extrauria la regulació de la situació d'eixes persones de les lògiques electoralistes on es garanteixen drets segons el rèdit electoral⁴⁶. L'autogovern no es veuria perjudicat si hi hagués uns mínims (de vegades no tan mínims) bàsics garantits a tots els espais.

Aquest argument és un exemple més de l'excessiva politització i *ideologització* amb la que s'ha gestionat el fenomen de la immigració en general i de la seua integració en particular (Ibáñez, 2014). Entenent politització i *ideologització* com la vessant més

⁴⁶ Com a exemple podem destacar el precepte 13 de la LOEX on es preveu que els estrangers residents de llarga duració tenen dret a accedir al sistema públic d'ajudes en matèria d'habitatge en les mateixes condicions que els espanyols. Les Comunitats Autònomes podríem ser més *garantistes* i estendre l'ajuda a les persones que tinguen el permís de residència temporal o les persones en situació irregular, però aquesta ampliació comporta riscos a nivell electoral ja que els recursos destinats hauran d'extreure's de la hisenda autonòmica. Conseqüentment, aquestes prestacions passen a situar-se en el joc polític on cada Comunitat Autònoma decidirà que opció li comporta major benefici electoral.

utilitarista i electoralista de la política. En lloc de veure el fenomen de la immigració com un àmbit a tractar amb urgència, previsió i responsabilitat donat que està vinculat a situacions de vulnerabilitat, les forces polítiques han introduït la matèria dins del conjunt d'assumptes o temes a gestionar depenent de les tendències dels votants. No s'ha articulat una defensa ferma dels drets que cal reconèixer a tota persona que es trobe dins de la nostra societat, sinó que el debat de l'estatus de les persones immigrades –especialment aquelles en situació irregular– s'ha situat entre els darrers tòpics de l'agenda política i només s'ha emfatitzat si ha convingut. Aquesta lògica en certa manera és responsable de l'aparició de formacions polítiques xenòfobes, també partits considerats com *niche parties*⁴⁷ que han vist de la criminalització de la immigració el principal eix vertebrador del seu discurs. Pareix que, davant la vaguetat amb la que els partits convencionals (*mainstream parties*) han tractat el tema de la immigració i de la seua integració, els partits nínxol s'han apoderat del tema sobre immigració. Aquest fet és força preocupant perquè mentre el debat de la immigració estiga en mans dels partits xenòfobs, la vinculació entre població immigrada i les esferes de la il·legalitat, delinqüència i no-ciutadania es farà cada vegada més estreta a ulls de l'opinió pública.

3.2.3. La interculturalitat com a model per gestionar la diversitat

Enfront el conjunt d'actuacions de l'Estat espanyol en l'àmbit de la immigració, s'han articulats discursos relatius a la manca tant d'una política d'immigració com d'un model d'integració. La (no)política d'immigració (Subirats, 2002) radica en la negació del reconeixement del subjecte –en aquest cas la persona immigrada– al que va destinada la política. El tardà reconeixement de les persones immigrades en situació regular i el no reconeixement de les persones immigrades en situació irregular ha suposat una carència d'estratègia en la integració de la població immigrant. L'única perspectiva en la que ha estat enfocada la immigració ha sigut des d'un prisma laboral, és a dir, la “vertadera” immigració es aquella que servix de mà d'obra i a més, entra al país respectant un cert contingent de persones (De Lucas, 2002). Des d'aquest encaix no pot existir una voluntat d'integrar. Conseqüentment, sent la integració un pilar bàsic de la gestió de la immigració, estem davant de l'absència en una política d'immigració. En una pareguda lògica es

⁴⁷ Els partits nínxols (*niche parties*) són aquells partits que es caracteritzen per concentrar-se en aquells tòpics que els altres partits cobrixen relativament poc. És a dir, són els partits que es centren en un reduït conjunt de tòpics com podria ser la immigració amb una posició contundent mentre que els temes que son tractats de forma principal per la resta de partits, com podrien ser els econòmics, no els cobreixen. Moltes vegades el terme *single-issue parties* i *niche parties* poden utilitzar-se de forma indiferent. Però pareix que el terme *niche party* categoritza millor als partits radicals de dreta ja que es creu que pot recollir els posicionaments més extrems respecte dels temes tractats. Cal puntualitzar que no tots els *niche parties* o *single-issue parties* són antimigració –els partits ecologistes també són *single-issue parties*–, però sí que els partits antimigració són *niche parties* o *single-issue parties*.

fonamenta la doctrina que considera que l'Estat espanyol no ha optat per un model global d'integració a diferència d'altres països de la Unió (Aja, 2012; Cebolla & González, 2008).

No obstant, el posicionament que s'ha adoptat tant a la LOEX com a la Llei catalana d'acollida així com als diversos plans d'integració, ha deixat entreveure un model general d'integració. Primerament, s'ha renunciat a adoptar el model d'assimilació rebutjant-lo per l'aculturació que suposa de les minories i també, el model de multiculturalisme per l'atomització i segregació dels grups de persones immigrades que comporta⁴⁸. Seguidament, s'ha fet menció d'un tipus d'estratègia concreta: la interculturalitat. La interculturalitat es presenta com una tercera via entre la posició assimilista i multiculturalista i com el model de gestió que més respecta la diversitat ja que incideix de ple en la confecció d'allò divers. És a dir, es tracta d'un model regit pel discurs pro-actiu, incloent al conjunt de la població i no només al concepte restringit de ciutadania. Açò comporta la necessitat d'introduir "mecanismes que ajuden a limitar l'acció dels que abusen del seu poder per denigrar a una part de la població no-nacional" (Zapata-Barrero, 2013). El PECEI ha secundat aquesta lògica a l'afirmar que "a més de la igualtat de les cultures i del necessari respecte i valoració positiva de la diversitat, l'interculturalisme posa l'èmfasi –a diferència del multiculturalisme i de forma complementària però també crítica i alternativa a aquest– en allò comú i allò que unix, en la interacció positiva entre els diferents, per desenvolupar relacions no només de respecte sinó d'aprenentatge mutu, cooperació i regulació pacífica i preventiva de conflictivitat".

Ara bé, que el discurs recollit als textos legals i a la *soft law* s'allunye dels models clàssics d'integració i que opte per una estratègia de gestió de la diversitat més inclusiva i amb perspectiva de llarg termini, no vol dir que haja calat en les institucions de l'Estat. De fet, s'afirma que Espanya gestiona els nacionalismes autonòmics a través de la lògica de la multiculturalitat –per tant, la simple convivència d'identitats nacionals diferents sense intenció d'un aprenentatge mutu– i inclús actua des de la perspectiva assimilista, respecte de determinats col·lectius com és el cas del col·lectiu gitano (Bochaca, 2003). Un argument que reforça la idea de com l'Estat espanyol no és capaç de posar en marxa la política d'integració emmarcada en el model d'interculturalitat, es basa en la mancança que aquest presenta per reconèixer altres identitats. Per tant, es posiciona com a un Estat "incapaç de resoldre problemes de múltiples identitats nacionals" (Zapata-Barrero, 2012).

⁴⁸ Per exemple cal destacar l'apartat primer de l'article 2ter de la LOEX: "Els poders públics promouran la plena integració dels estrangers en la societat espanyola, en el marc de convivència i identitats i cultures diverses sense més límit que el respecte de la Constitució i la Llei"; al PNI es fa menció de forma reiterada al foment de la *cultura pública comuna* que "és l'espai compartit de comunicació, de convivència, de reconeixement i de participació de la nostra societat diversa".

No és únicament el posicionament que l'Estat espanyol ha mostrat envers les reclamacions de les identitats nacionals el que fa dubtar sobre l'adopció de la lògica intercultural com a model general d'integració. Mentre l'enfocament general i restrictiu de la integració (remetent-nos els enfocaments fets per Eliseo Aja abans introduïts) es preveuen en l'ordenament jurídic amb cert nivell de precisió, la perspectiva específica de la integració es presenta de forma difusa i dispersa, tot i significar l'aposta més segura per aconseguir una vertadera integració de la població immigrada. A més, la forma en la que es concreten els dos primers enfocaments presenta un caràcter marcadament assimilista i per tant allunyat de lògica intercultural.

Existix un punt conflictiu que relaciona ambdós vessants –recordem que l'enfocament general emmarcaria entre d'altres aspectes el de la nacionalitat o el del permís de residència i l'enfocament restrictiu, els cursos d'aprenentatge–; aquest és la necessitat de l'informe sobre l'esforç d'integració de l'estranger. Acreditar l'esforç d'integració esdevé obligatori a l'hora de sol·licitar la nacionalitat segons el l'article 22.4 del Codi Civil, i supletori o *reparador*⁴⁹ en els supòsits de renovació del permís de residència temporal no lucrativa, residència temporal per treballar per compte aliena o pròpia i residència temporal per agrupament familiar (em referiré en general al permís de residència temporal). L'esforç d'integració, com apunta l'article 31.7 de la LOEX, haurà de ser acreditat per la Comunitat Autònoma –tot i que els responsables de fer l'*entrevista* són generalment els treballadors dels serveis socials dels municipis– “mitjançant un informe positiu que certifique l'assistència a les accions formatives contemplades a l'article 2 ter de la mateixa Llei”.

Certament el fet que només calga l'assistència i no la superació del curs redueix el grau d'exigència. Així i tot, si ens emmarquem en allò establert a l'article 2ter, els coneixements que es demanen a la persona immigrada són desproporcionats. I ho són degut a que haver d'acreditar “el coneixement i respecte dels valors constitucionals i estatutaris d'Espanya, dels valors de la Unió Europea, així com dels drets humans, les llibertats públiques, la democràcia, la tolerància i la igualtat entre dones i homes” és ineficaç. Però no només és ineficaç per a la integració –el coneixement per part de la població immigrada d'aquests valors no és (ni molt menys) garantia d'integració– sinó que a més s'exigix als estrangers una adhesió ideològica o uns coneixements sobre el sistema espanyol que en cap cas,

⁴⁹ A l'article 31.7 de la LOEX no preveu l'esforç d'integració com un requisit necessari per renovar les autoritzacions de residència temporal, no obstant, es presenta com un recurs a utilitzar quan no es puga acreditar el compliment dels requisits obligatoris. Açò està especificat al Títol IV sobre “residència temporal” del Reglament de la LOEX (Reial Decret 557/2011, de 20 d'abril, pel que s'aprova el Reglament de la Llei Orgànica 4/2000, sobre drets i llibertats dels estrangers en Espanya i la seua integració social després de la seua reforma per la Llei 2/2009).

s'espera que els espanyols hagen de saber. Encara més, que el poder del nostre Estat inclogua en l'ensenyament valors com la tolerància, democràcia, les llibertats públiques o la igualtat entre dones i homes, suposa un posicionament racista per part de les institucions públiques. El racisme, entès com la discriminació del sistema –amb especial presència al nivell institucional– cap a col·lectius i persones que presenten trets diferenciats dels de la majoritària. Per tant, aquestes exigències es podrien qualificar de racistes perquè vinculen el desconeixement dels valors citats amb els grups de persones de diferent procedències al entendre que aquests valors han de ser ensenyats a la població nova. Tanmateix es dona per fet que la població receptora i pròpia del sistema en qüestió té assumits aquests valors.

Ara bé, si en el cas de la renovació de la residència temporal només calia justificar l'assistència als cursos de formació, amb la sol·licitud de la nacionalitat, l'element subjectiu és encara més palpable. Quan la persona immigrada arriba al Registre Civil, la persona encarregada de corroborar el “suficient grau d'integració en la societat espanyola” no disposa d'un formulari concret i per tant haurà guiar-se pels mecanismes que crega més adients. Aleshores, quines preguntes poden senyalar que una persona està integrada? En gran mesura la valoració dependrà de l'enfocament i tolerància del responsable en fer l'*examen* (Matia, 2014). Eliseo Aja (2012) apunta una de les qüestions que alguns encarregats del registre han optat per preguntar: es basa en conèixer el partit de futbol que segueix l'enquestat. D'aquesta manera, l'amplia discrecionalitat –al no tenir un formulari marc– permet entendre que el posicionament a favor d'un partit de futbol és un indicatiu d'integració.

Així, mentre als estrangers comunitaris han pogut accedir al vot en les eleccions municipals sense haver de passar cap examen, l'estranger extracomunitari ha de certificar l'assistència a accions formatives que més que ajudar-lo a integrar-se (no seria el cas dels cursos de llengua que realment poden facilitar la integració) li comporta haver de suportar unilateralment l'esforç de la integració.

Aquestes dades posen en entredit la credibilitat en l'adopció del model d'interculturalitat, on la mena de requisits per mantenir la residència al país mostrats són més propis del model d'assimilista que el d'interculturalitat. Que l'Estat espanyol es posicione a favor de l'adequació del model d'interculturalitat com a model més adient per gestionar la diversitat cultural pareix respondre més una sèrie de directrius que vertaderes intencions.

3.3. La integració a nivell local

3.3.1. El món local en el procés d'integració

El món local ha estat el primer nivell de govern en sentir la transformació de la societat, marcada per l'augment de la comunitat de veïns però també per la diversitat cultural de la mateixa. La nova realitat derivada de l'arribada de nous ciutadans exigeix de l'ens local una actuació àgil i directa per tal de no perdre oportunitats en el procés d'integració. De fet, les entitats locals i especialment el municipi, és l'Administració que primerament s'ha d'encarregar de la població nouvinguda iniciant així la primera fase del procés d'integració, la política de recepció i primera acollida (Camós, 2007).

El municipi esdevé l'administració més propera al ciutadà i açò el posiciona com el principal espai de socialització, com "l'escenari d'integració i convivència" (Llorens, 2008). Possiblement per aquesta raó es posicionà, ja caps als anys 90, com l'administració pionera en desenvolupar polítiques destinades a l'acomodació de les persones nouvingudes. Fet que contrasta amb el retard de l'actuació de l'Estat i de les Comunitats autònomes, iniciada cap a principis del segle present (Pajares, 2005).

L'ajuntament és, a més a més, l'ens titular del padró municipal. Aquest instrument, al determinar el domicili habitual de la persona immigrada, facilita l'accés de la mateixa al sistema de salut –a través de la targeta sanitària– així com a d'altres serveis socials, eludint el rígid règim administratiu que exclou als immigrants al designar quines persones es troben en situació legal o il·legal. Com ja hem afirmat, a pesar que l'accés no suposa integració, el reconeixement de drets i la facilitat en l'exercici de determinats drets socials sí que esdevé un pas necessari en el procés d'integració. És en aquesta premissa on el municipi juga un paper molt rellevant.

3.3.2. Marc d'actuació de l'ens local

L'ens local està supeditat a dos contextos de referència que acaben contextualitzant la seua actuació en la integració dels immigrants; per una banda el context jurídic i per l'altra el context planificador (Álvarez, 2014). L'Administració local s'ha de regir pel règim articulat a les diverses normes emanades per l'Estat i les Comunitats autònomes. Però també, en certa mesura, el món local està cridat a actuar a través de la *soft-law* que com hem apuntat abans, impera en l'àmbit de la immigració i la seua integració.

Iniciant pel context legal, es pot afirmar que les competències en immigració dels governs locals segueixen la línia de la imprecisió ja il·lustrada en altres nivells de govern. L'Administració local "no disposa del ressort normatiu adequat i les competències corresponents, ni tampoc dels recursos necessaris" per fer front al seu requeriment en

l'àmbit migratori (Camós, 2007). Malgrat açò, els ens locals s'han encarregat de gestionar el fenomen migratori degut a ser el nivell de govern idoni per aplicar les mesures més eficaces, ràpides i directes vers els reptes que ha plantejat la coexistència entre la població immigrada i l'autòctona.

El marge d'actuacions del món local està recollit a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (d'ara endavant LRBRL)⁵⁰, que ha estat especialment afectat per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (d'ara endavant LRSAL). La LRSAL afecta de ple en el règim de competències assignades als ens locals, especialment degut a la supressió de l'article 28 on es preveia la realització d'activitats complementàries (el Govern també les ha anomenat "competències impròpies" a l'Avantprojecte de l'esmentada norma) de les competències pròpies d'altres Administracions públiques. Aquest article dotava d'un ampli marge als municipis per poder gestionar diverses polítiques públiques en habitatge, educació, cultura, etc.

L'esmentada reducció competencial acaba complementant-se amb l'article 7.4 de la LRSAL on es disposa que "les entitats locals només podran exercir competències diferents a les pròpies i de les atribuïdes per delegació quan no es pose en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda municipal, d'acord amb els requeriments de la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera". Aquest aspecte és realment conflictiu ja que degut al temps de crisi en el que es troben immersos la major part dels ens locals es fa gairebé impossible poder justificar l'actuació en les diverses àrees que la població necessita i demana.

Tanmateix, la modificació de l'article 25 de la LRBRL ha afectat a l'articulació de mesures integradores a favor de la immigració. Primerament cal esmentar que no es recull explícitament la política en immigració, i per tant, es fa necessari examinar la incidència en aquesta àrea a partir dels diversos àmbits competencials enunciats. Per tal de no estendre'ns en aquest aspecte, podem afirmar breument que diverses àrees competencials que incidien en la gestió de la immigració s'han vist afectades per l'esperit reduccionista i centralitzador de la norma. Concretament, el govern municipal ha vist reduïda el seu marge d'actuació en els àmbits de salut, educació i serveis socials⁵¹, sent aquestes dues

⁵⁰ Si bé la LRBRL és la llei de bases estatal, existix un règim local català que desenvolupa i concreta la llei de bases amb el Decret legislatiu 2/2003, del 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya. De la mateixa manera, l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006 inclou el llistat de competències que els ens locals gaudixen.

⁵¹ A les lletres i), k) i n) de l'article 25.2 de la LRBRL es preveia, respectivament, l'actuació del municipi en la "participació en la gestió de l'atenció primària de la salut, la "prestació dels serveis socials i la promoció i reinserció social" i la participació en la programació de l'ensenyament i

últimes àrees intensament útils per impulsar mesures d'integració. Davant d'aquesta desposseïció competencial, l'instrument de delegació –també afectat per LRSAL– pareix ser l'única opció per tal de permetre al nivell més pròxim al ciutadà gestionar els seus interessos i satisfer així, les necessitats de la seua comunitat veïnal.

Com podem veure, mentre l'Estat central és qui estableix les regles del joc, les Comunitats Autònomes però sobretot els ens locals, es posicionen com els principals encarregats de la gestió del procés d'integració. I duen a terme aquest procés baix uns marcs legals que no han estat consensuats per ells, sinó que els venen imposats. Com hem vist, el Govern central gestiona la política d'admissió i d'intensitat dels fluxos juntament amb la política de naturalització és a dir, s'encarrega de les polítiques de gestió de fronteres principals: territori i pertinença –ciutadania. I deixa un estret marge al municipi per impulsar actuacions de vertadera integració –ja que, seguint amb allò exposat anteriorment, la reformulació del concepte de ciutadania i per tant l'extensió del seu camp d'inclusió és imprescindible en la lògica integradora. De fet, s'ha acceptat que els municipis no duen a terme actuacions de caràcter polític respecte del fenomen migratori sinó que en realitat desenvolupen actuacions tècniques. D'aquesta manera, el municipi s'encarregarà d'adoptar la fórmula per gestionar la coexistència, decidir l'estructura que seguiran les polítiques públiques, coordinar l'actuació dels diversos actors que hi participen del procés d'integració, posarà en marxa les polítiques d'acomodació dins dels marcs ja estipulats pel Govern central, etc (Zapata-Barrero, 2003).

Per altra banda, i de forma un tant contradictòria, el context planificador preveu l'actuació del món local durant el procés d'integració reconeixent el caràcter rellevant de la seua participació per ser el nivell administratiu més proper. Si ens fixem en els Plans anteriorment examinats (el PECL, el PNI i el Pla de Ciutadania del 2013-2016), trobem com el caràcter de descentralització impera en la relació administrativa reconeixent el nivell local com l'administració indispensable en el procés d'integració. Així per exemple, al Pla de Ciutadania s'afirma que l'acollida de les persones i la promoció de la seua igualtat es du a terme pels ajuntaments i els consells comarcals. De la mateixa manera, al PNI s'aposta

cooperació amb l'Administració educativa en la creació, construcció i sosteniment dels centres docents públics i intervenció en els seus òrgans de gestió. Açò queda reduït a "l'avaluació i informació de situacions de necessitat social i atenció immediata a persones en situació o risc d'exclusió social" [25.2 e) LRSAL] i s'elimina la capacitat de participar en la programació de l'ensenyament, circumscrivint l'actuació del municipi a participar en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria i a la cooperació per a l'obtenció dels solaris necessaris per a la construcció de nous centres docents...[25.2 n) LRSAL]. Cal afegir que a més, tots tres àmbits competencials han estat atribuïts de forma explícita a la Comunitat Autònoma: a la disposició transitòria primera es fa referència a "salut", la disposició transitòria segona es destina a "serveis socials" i educació roman a la disposició addicional quinzena.

per la cooperació i la coordinació de les administracions amb especial atenció al reforç del món local en les actuacions de recepció i acollida. Per la seua part, al PEI es lloa la implicació dels municipis i de les entitats locals ja que “el seu paper ha resultat fonamental en el procés d’adaptació mútua que suposa la integració”

3.3.3. Politiques integradores a l’abast de l’àmbit local

La integració de la població immigrada no és un àmbit a tractar de forma aïllada sinó que esdevé un principi omnipresent que cal tenir en compte en les diverses àrees socials, econòmiques i polítiques. Per aquesta raó s’entén que el procés d’integració es transversal als diferents àmbits d’actuació que, en aquest cas, el municipi ha de tractar. Les polítiques destinades a la integració són hui en dia més necessàries que mai donat que la societat receptora es cada vegada més heterogènia. Aquestes han “d’aconseguir la coexistència de diferents cultures i tradicions en una esfera pública inicialment ocupada per una cultura dominant, i ser capaces de gestionar la diversitat, que s’ha convertit en sí mateixa en una forma de cultura” (Zapata-Barrero, 2009).

El repte més rellevant al que s’ha d’afrontar el municipi és possiblement el d’optar per la forma de gestionar la integració de la població immigrada en relació a la població autòctona, és a dir, seleccionar si basarà la seua actuació en polítiques de la igualtat o polítiques de la diferència. Aquest debat comporta la necessitat de tenir en compte les teories de justícia social i en especial el dilema entre reconeixement i redistribució, tema intensament tractat per Nancy Fraser. Determinar quina lògica pot beneficiar més al procés d’integració de les persones immigrades és molt rellevant. De fet, la integració dels immigrants hauria de focalitzar-se en entendre quines estratègies vinculades als principis de justícia social faciliten la integració en comptes de centrar el debat en els discursos multiculturalistes que romanen en discernir allò relatiu a la llibertat cultural.

Cal puntualitzar que les polítiques redistributives, en termes de justícia social, no només engloben orientacions centrades en la classe social sinó també en les formes del feminisme i l’antiracisme, on per exemple els i les immigrants, les minories ètniques i les dones estan reconegudes com a “subclasse” dels treballadors al estar excloses en gran mesura del treball assalariat. De la mateixa manera, la política de reconeixement de la diferència no només emmarca les mesures destinades a reavaluar un determinat col·lectiu que està sotmès a lògiques de subordinació, sinó que també dona encaix a les polítiques *deconstructives* –defensores de deconstruir els termes que han donat lloc a la diferència– com podria ser la política homosexual. La diferenciació bàsica d’aquestes dues perspectives és com tracta cada una d’elles les diferències de grup. Certament el paradigma de la redistribució entén que les injustícies en les que es trobem alguns grups

estan propiciades per la mateixa estructura social que presenta una economia política injusta. En conseqüència, és lluita per abolir les diferències que perpetuen les injustícies i per tant, defensen el no reconeixement de les diferències. El paradigma del reconeixement de la diferència comprèn que l'estructura social ha fet prevaldre uns grups per damunt d'altres i que per tant, cal reavaluar aquells trets dels col·lectius devaluats. És a dir, cal remarcar la diferència (no eliminar-la) amb la finalitat de donar-li un pla de protecció superior. L'altra vessant del reconeixement entén que cal tornar a reformular els termes que han portat a lògiques de diferència.

Pareix que ambdós dimensions sempre s'han posicionat com a contràries. Per exemple, els defensors de les polítiques de reconeixement han defensat la impossibilitat de compaginar aquestes polítiques amb les de la distribució al considerar aquestes últimes, estratègies que incentiven la injustícia al fer cas omís de la diferència. Ara bé, més que imperar una de les dos estratègies esmentades a l'hora de gestionar la integració de la població immigrada, els ens locals i en concret el municipi ha recorregut a ambdues lògiques. Així, podem discernir polítiques públiques dedicades específicament a les persones immigrades com seria el cas, per exemple, de la política d'acollida –on es reconeix la diferència al dedicar una política específica per al grup que està en una situació d'injustícia social. Però també, polítiques d'igualtat com ara l'accés en les mateixes condicions als serveis socials, que entenen que potenciar massa el desenvolupament d'actuacions específiques dirigides a la població immigrada comporta el risc de segregació i de major discriminació (Pajares, 2005).

Abans d'endinsar-nos en el cas concret de Salt, cal tenir en compte quines son les opcions que es presenten davant del municipi per afavorir la integració de la immigració. Les dimensions d'actuació en integració del municipi són principalment les següents: acollida, educació, ocupació, habitatge, serveis socials, salut, infància i jovent, igualtat de tracte, dona, participació, sensibilització, codesenvolupament i altres com cultura, formació professional o espais públics. De totes aquestes, la potenciació del codesenvolupament, l'acollida, la participació i la infància i jovent són les àrees amb més dedicació per part dels municipis segons el PECEI de 2011-2014. Així doncs, l'ens municipal, tenint en compte les particularitats de la seua població, haurà d'intervenir (o no) allà on siga necessari i ho haurà de fer tenint en compte que els seus actes es dirigixen a una població heterogènia i per tant caldrà valorar quina estructura donar a les polítiques públiques per tal de que aquestes faciliten la integració de les persones nouvingudes.

4. Cas de Salt



L'estudi de cas s'inscriu dins dels mètodes qualitius d'investigació i es centra en l'anàlisi de particularitats significatives. El focus d'atenció pot estar dirigit a una personalitat –cas biogràfic– però també a grups, institucions o fenòmens. En aquesta última categoria podríem emmarcar l'anàlisi de les polítiques d'integració de les persones immigrades a nivell municipal. L'objectiu final és poder aconseguir coneixement sobre l'efecte que estan tenint les polítiques impulsades al municipi de Salt en el procés d'integració de la població immigrada; no obstant, en aquest treball realitzarem una aproximació a aquest estudi de cas i per tant no s'arribarà a assolir el objectiu final que mereixeria més temps.

D'aquesta manera, en aquesta darrera part, es tracta de conèixer la particularitat de la població de Salt així com les estratègies que està prenent l'Ajuntament del municipi per impulsar i facilitar l'acomodació de la seua població nouvinguda que al cap i a la fi, suposa treballar per la cohesió social de la comunitat veïnal. Amb el marc teòric que hem anat perfilant podem aproximar-nos a conèixer com de sòlida està sent la implicació d'aquesta Administració local en el procés d'integració.

Primerament cal dedicar unes línies al motiu de la selecció de Salt com a context de l'estudi de cas. En primer terme, Salt és el municipi de tota Catalunya amb un percentatge major de població immigrada respecte del total de població empadronada al mateix⁵². Seguidament, la població immigrada empadronada a Salt és fortament heterogènia. De fet, tot i estar composta per grans grups de nacionalitat, es poden identificar al voltant de

⁵² La comparativa ha estat proporcionada per l'Idescat a 1 de gener del 2014. Recuperat a 10 d'abril de 2015 a, <http://www.idescat.cat/poblacioestrangera/?b=6>

noranta països de procedència⁵³. En tercer lloc, per tal de poder conèixer de prop la situació del municipi així com per poder tenir contacte amb els actors implicats, era necessari que el municipi fos pròxim a Girona. Els tres elements mencionats, amb les implicacions que comporten, han acabat per posicionar a Salt com el municipi més adient a analitzar.

4.1. Característiques de la població saltenca

El municipi de Salt limita per l'est amb Girona; per l'oest amb Montfullà i Besanó; pel nord amb Sant Gregori i Taialà, i pel sud Vilablareix i Fornells de la Selva. Segons Narcís Badosa i Sala (2011) –l'encarregat de redactar el Pla de Ciutadania de Salt–, la relació entre Salt i Girona ha estat marcada per “certa dependència i servilisme”; de fet, al 1968 Salt va ser annexionat a Girona i no fou fins al 1983 que, mitjançant un decret de segregació dictat per la Generalitat, no es va efectuar la separació i per tant la independència de Salt. Aquesta etapa de Salt va ajudar a que es veiés al municipi com un barri de la perifèria de Girona i en certa mesura, considerat de vegades com el “dormitori de Girona”.

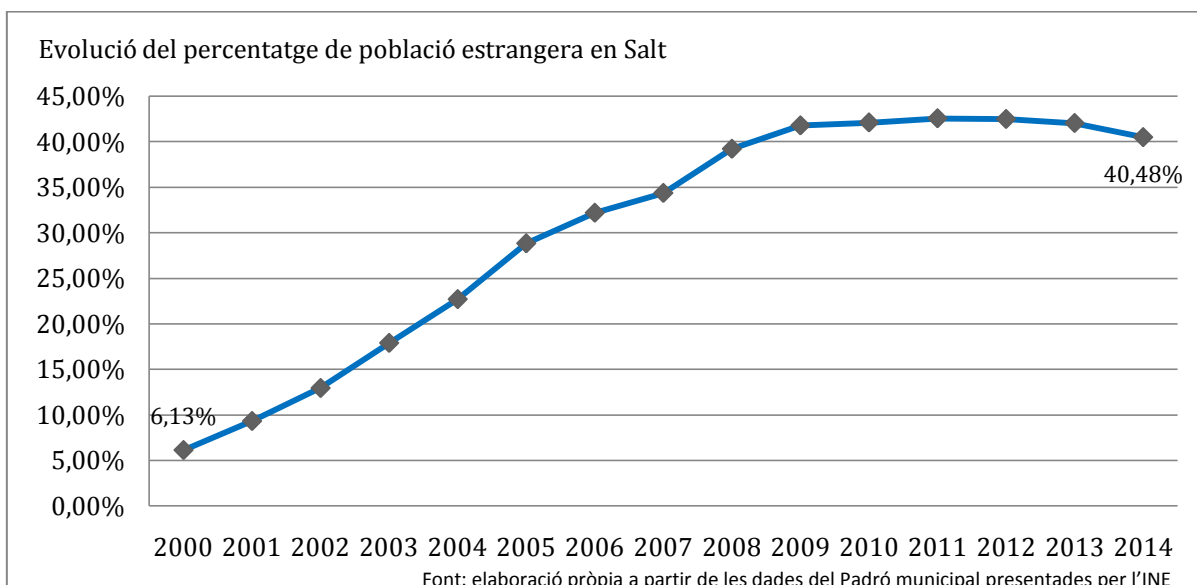
La població de Salt s'ha vist ampliada en cada una dels diversos moviments migratoris que s'han donat des de la meitat del segle XIX fins a dia de hui. El primer moviment migratori va estar marcat per la necessitat de mà d'obra com a conseqüència de l'inici del procés d'industrialització del municipi, donant com a resultat un canvi enorme en l'essència de la població que deixà de ser camperola i passà a ser majoritàriament obrera. Aquest fou “el primer repte d'aprenentatge en l'acollida de nous saltencs” (Badosa i Sala, 2011). El segon repte el marcà l'arribada de immigrants provinents de la resta d'Espanya durant els anys compresos entre el 1960 i 1980. De fet Salt passà de tenir 7.077 habitants al 1960, a 19.893 a l'any 1980. L'última etapa de migracions –que inicià cap a mitjans dels anys noranta i que es manté durant la primera dècada del present segle– és la que ens interessa degut a que suposa l'arribada de persones provinents de tercers estats i majoritàriament dels països més empobrits.

Actualment, el municipi de Salt té una població de 30.103 habitants dels quals 17.918 són de nacionalitat espanyola i, la resta, 12.185 –dels quals el 42,77% són dones i el 57,23% són homes– són de nacionalitat estrangera⁵⁴.

⁵³ Aquesta conclusió ha estat extreta del recompte de països amb representació a Salt amb les dades proporcionades per l'Idescat a 1 de gener del 2014. Recuperat a 10 d'abril de 2015 a, <http://www.idescat.cat/territ/BasicTerr?TC=5&V0=1&V1=17155&V3=673&V4=7567&ALLINFO=TRUE&PARENT=1&CTX=B>

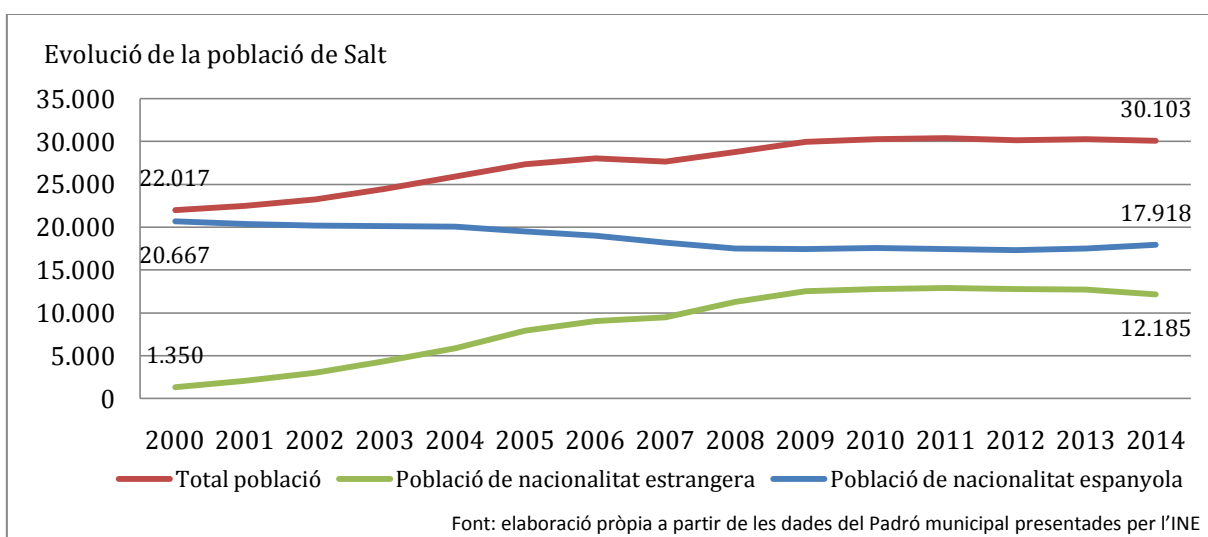
⁵⁴ Xifres oficials de l'última exploració publicada, a 1 de gener del 2014, per l'INE.

GRÀFIC 2



Les dades actuals disten de semblar-se a les recollides a principi de segle, açò és degut a l'increment de població d'origen estranger que ha estat força rellevant. Fixant-nos en el gràfic 2, mentre a l'any 2000 la proporció de persones amb nacionalitat diferent a l'espanyola era del 6,13% a l'any 2014 la població estrangera a Salt suposa el 40,48% del total de la població empadronada.

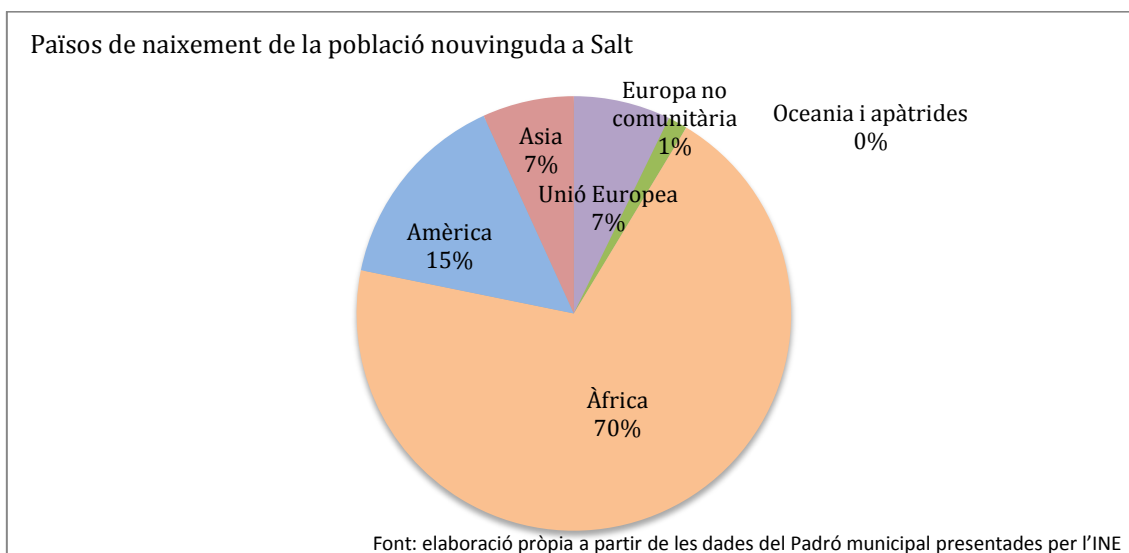
GRÀFIC 3



Tanmateix, de forma menys significativa, es pot percebre com la població *autòctona* ha anat reduint-se. Com s'il·lustra al gràfic 3, a l'any 2000, 20.667 persones eren de nacionalitat espanyola significant el 93,86% de la població total. Al 2014, la població de nacionalitat espanyola és inferior a la de fa catorze anys: 17.918 persones i també passa a representar un percentatge inferior respecte de la totalitat de la població censada: significa el 59,52% del total.

No sols ha augmentat la població saltenca sinó que també ha experimentat un canvi molt rellevant en la seua composició. Certament, la població de Salt no es podia considerar homogènia abans de l'arribada de noves persones provinents de tercers estats ja que suposava una societat diversa composta per tres grups d'origen divers: autòctons, població provinent de la resta d'Espanya –especialment per població andalusa i extremeña– i finalment pel col·lectiu gitano. No obstant, el tercer procés migratori ha dotat a la societat saltenca d'un elevat nivell d'heterogeneïtat convertint al municipi en un espai plural i multicultural.

GRÀFIC 4



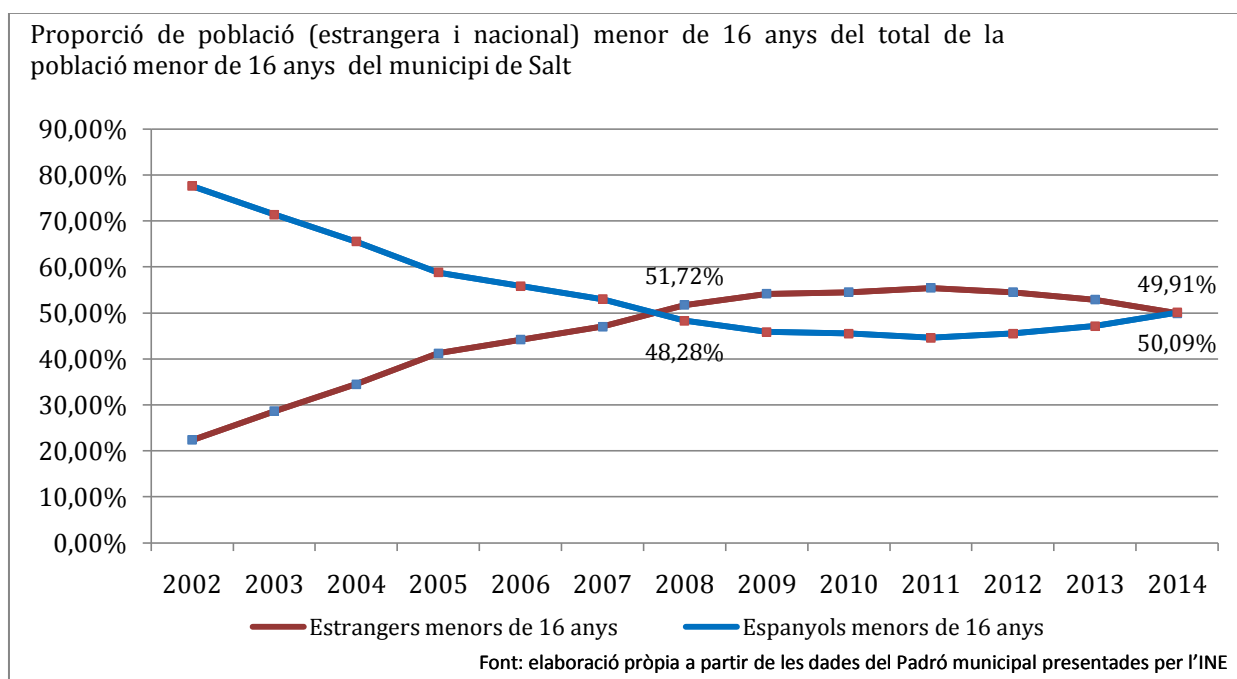
Actualment hi ha una representació de 89 països tot i que es reconeixen grans grups de nacionalitat com ara la marroquina (suposa un 31,33% del total de la població estrangera), gambiana (11,05%) o hondurenya (9,68%). Com mostra el gràfic 4, a grans trets, si ens fixem en la procedència per grans conjunts de països podem notar que la població que prové del continent africà és notablement més rellevant que la que prové d'Europa o d'Àsia. Però també les persones que provenen del continent americà tenen també un pes important en la població estrangera, havent d'apuntar que del 15% que suposa aquest col·lectiu, el 0,27% està representat per persones provinents de Canadà i Estats Units sent per tant, la població dels països de Centre Amèrica i Sud Amèrica la vertaderament representada a Salt.

Ara podem centrar l'atenció en la proporció que suposa la població menor de 16 anys al municipi de Salt. Primerament, si ens fixem en les dades de població per sexe, municipi, nacionalitat (espanyol/estranger) i edat (grans grups) de l'INE podem percebre com la població menor de 16 anys és cada vegada més rellevant en el total de la població censada –mentre al 2002 aquest grup de joves suposava un 16,81% de la població total, a data d'1

de gener de 2014 representa el 21,52% de la població del municipi. Una possible explicació a aquest rejueniment de la població es pot deure a l'augment de la població immigrada ja que aquesta és més jove que la població autòctona. És a dir, mentre que la població estrangera menor de 16 anys no ha representat valors inferiors al 25% des del 2002 del total de la població estrangera, el grup d'espanyols menor de 16 anys no ha superat el 18,11% actual des del 2002 del conjunt de població autòctona.

Si ens fixem en el gràfic 5 podem percebre com ha variat la composició de la població menor de 16 anys dins del total de la població menor de 16 anys a Salt.

GRÀFIC 5



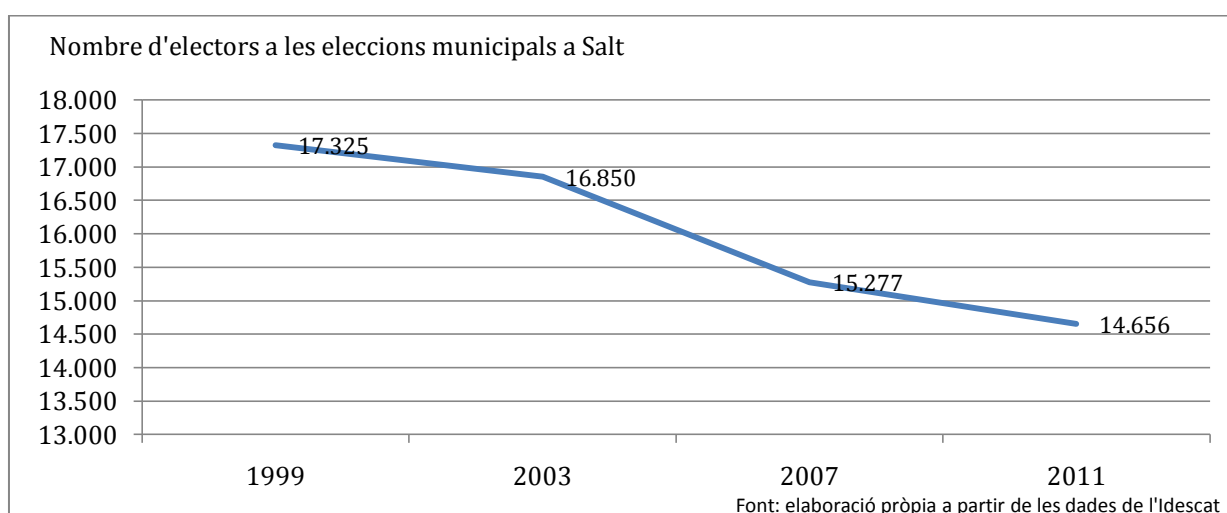
Seguint aquesta tendència, el grup poblacional d'estrangers menors de 16 anys ha estat en els últims anys ostentant una major proporció que el de nacionalitat espanyola. Així, mentre que el total de la població immigrada no ha suposat mai més de la meitat respecte de la població total del municipi, si que ho ha estat en relació a la població menor de 16 anys. Com il·lustra el gràfic 5, des de l'any 2008 fins a l'any 2013, la població amb nacionalitat estrangera ha suposat més de la meitat de població menor de 16 anys. Actualment, a data 1 de gener de 2014, els joves de nacionalitat espanyola menors de 16 anys suposen, respecte del total de la població menor de 16 anys de Salt, el 50,09% i els joves de nacionalitat estrangera menors de 16 anys, el 49,91%.

Gràcies a aquest elevat percentatge de població jove que la població immigrada aporta, Salt es posiciona com un dels municipis amb una edat mitjana més jove de tots els

municipis de la província de Girona: aquesta és de 36,5 sent de 35,4 l'edat mitja dels homes i 37,7 la de les dones⁵⁵.

Enfront a aquestes dades cal tenir en compte dos implicacions especialment importants. Per una banda, la població de nacionalitat diferent a l'espanyola i no pertanyent a un Estat membre de la UE, tot i significar el 40,5% de la població censada, no està cridada a votar ja que no se la inclou en el restrictiu cercle de ciutadania i per tant no poden accedir al nucli dur dels drets polítics⁵⁶. Els resultats són força preocupants ja que amb l'augment de població estrangera i amb el lleu descens de la població autòctona ha hagut una reducció progressiva del nombre d'electors.

GRÀFIC 6



En les últimes eleccions municipals de 2011 la població amb nacionalitat espanyola censada al municipi de Salt era de 30.389, açò significa que –com indica el gràfic 6– amb només 14.656 electors (cal tenir en compte que en aquesta xifra no es té en compte els 2.803 joves nacionals menors de 18 anys que encara no podien votar), la majoria de la població de Salt –15.700 persones aproximadament– va quedar exclosa de la votació. A més a més, si també tenim present que la participació del conjunt d'electors fou del 57,3% –abstenint-se un 42,7%–, el total de persones que han participat de la formació del Govern de l'Ajuntament de Salt és considerablement reduït. Concretament es van comptabilitzar 8.405 vots dels quals 8.072 van ser destinats a candidatures. Amb 2.708 vots (el 32,56%

⁵⁵ Aquestes dades han estat publicades pel Sistema d'Informació Socioeconòmica Local de la Diputació de Girona. Recuperat el 20 d'abril de 2015 a, http://www.ddgi.cat/xifra/menu_ind.asp

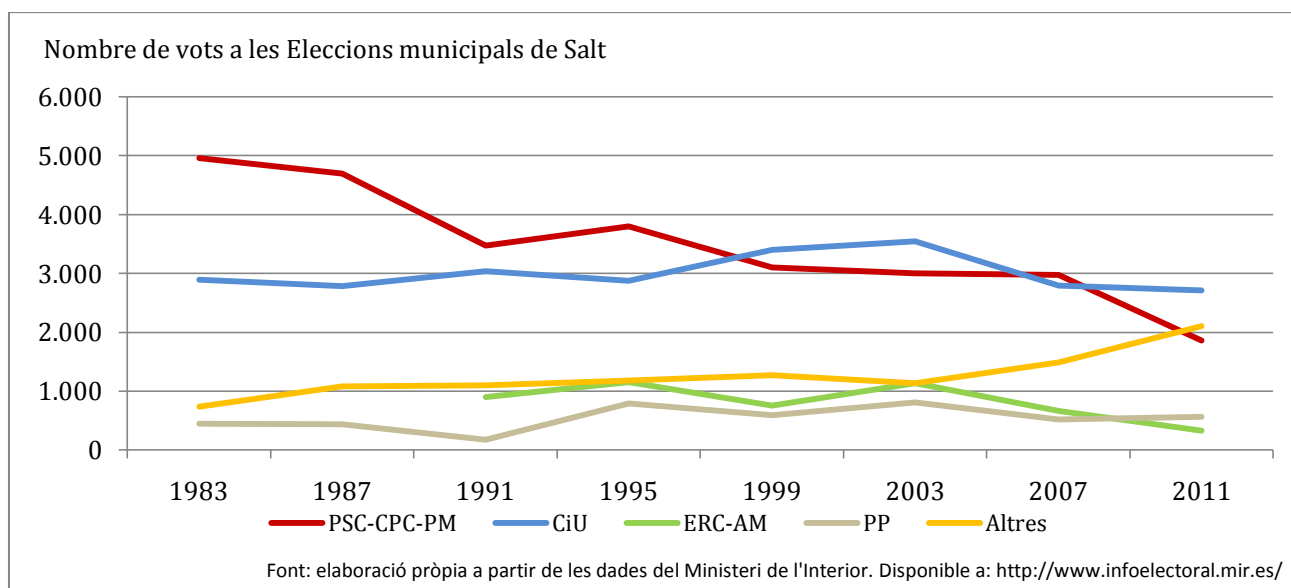
⁵⁶ Cal tenir em compte que els nacionals extracomunitaris pertanyents a països que hagen signat amb l'Estat espanyol l'Acord de reciprocitat poden exercir el dret de sufragi actiu en els comicis municipals. Ara bé, no es només necessari ser nacional d'aquests països subscrits sinó que també cal haver residit en Espanya de forma legal i ininterrompuda durant el temps que l'Acord estipule, que haurà de ser com a mínim de cinc anys (amb excepció dels ciutadans noruecs que només se'ls requereix tres anys).

del total), Convergència i Unió entrà a governar l'Ajuntament. Amb tot, davant d'una població de 30.389 habitants, només el 27% de la població va emetre el seu vot.

La conseqüència més directa de l'exclusió de la població amb nacionalitat estrangera (amb excepció dels pertanyents als EM de la UE) és que aquesta mateixa població, les persones immigrades a Salt, no podrà escollir quin partit polític garanteix els seus drets i representa més bé els seus interessos. I pel cas que ens ocupa, la població immigrada a Salt no podrà exigir a través de les urnes que es respecte l'eix integrador a totes les polítiques proposades o que es formulen polítiques d'integració concretes. Tanmateix, el fet que aquesta població no estiga considerada al gruix del cens electoral la pot arribar a fer invisible a ulls de les forces polítiques saltenques és a dir, alguns partits polítics poden no prioritzar o inclús no tractar assumptes rellevants com l'equiparació de drets, el lliure accés a serveis socials, la proporcionada representació de les diverses cultures en l'oferta cultural del poble, etc. Amb tot, les persones immigrades a Salt que vulguen intervenir en l'esfera política ho hauran de fer mitjançant altres eines de participació sent totes elles una opció que difícilment pal·liarà els negatius efectes que té la infrarepresentació de la població de Salt al Ple municipal.

He cregut rellevant mostrar quina ha estat la tendència de les forces polítiques més votades al municipi de Salt.

GRÀFIC 7



Com es reflecteix al gràfic 7, els partits que han aconseguit més vots en totes les eleccions municipals han estat CiU i el PSC, acompanyat diverses vegades pels grups Ciutadans pel Canvi i Progrés Municipal. De fet a l'alcaldia de Salt, des de les eleccions del 1983, hi ha hagut una alternança política d'aquestes dues forces.

No obstant, al maig del 2011 el vots s'han repartit entre diversos grups polítics, alguns d'ells novells en l'arena política local a Salt com Plataforma per Catalunya (PxC) –que va rebre 1.161 vots aconseguint 3 regidors–, Movimiento Social Republicano (MSR) –amb 48 vots– i Gent per Salt –amb 306 vots–. Els dos primers partits van ser qualificats de “racistes” per l'anterior alcaldessa de Salt Iolanda Pineda (PSC)⁵⁷.

Tornant amb la segona consideració, davant de les dades poblacionals anteriorment vistes, és important tenir en compte la rellevància que cal donar a la lògica integradora en cada proposta política municipal especialment davant d'una població que en uns anys pot estar composta majoritàriament per persones procedents d'altres països. És a dir, a dia 1 de gener del 2014 els joves menors de 16 anys a Salt estan compostats, gairebé paritàriament, entre aquells que tenen la nacionalitat espanyola i aquells que tenen una altra nacionalitat. Si les dades es mantenen, aquest jovent passarà a ser la població adulta del municipi de Salt en uns anys fet que reitera la necessitat d'una vertadera voluntat per a la cohesió social al municipi. Per tant, aquest jovent ha de créixer entenent-se part de la població saltenca, com a ciutadà i ciutadana de la vila. Açò implica que s'han de fer molts esforços integradors per respectar i mantenir el caràcter heterogeni que caracteritza hui en dia al municipi de Salt. D'aquesta manera, caldria treballar amb la població autòctona que ha vist recentment ampliada i modificada la comunitat veïnal de Salt de la mateixa forma que s'hauria de inserir en les prioritats polítiques les necessitats de tots els residents de Salt, i per tant també aquelles persones que tenen una procedència diferent a la catalana o espanyola.

4.2. El Pla de Ciutadania de Salt 2011-2015

L'estratègia planificadora és possiblement l'eina més adient que el municipi té per gestionar amb perspectiva el conjunt d'accions a realitzar a favor de la cohesió social de la comunitat veïnal. Un bon pla de ciutadania cal que estiga emmarcat en una lògica política i social global que abrace els diversos sectors de la societat i que busque el major consens entre els mateixos.

El Pla de Ciutadania de Salt ha comptat amb un procés participatiu en el que han col·laborat diverses associacions, entitats, tècnics, grups polítics i professionals de l'entorn de Salt⁵⁸, concretament s'han succeït nou taules de treball durant els mesos d'octubre, novembre i desembre de 2010. La tècnica de treball conjunta és necessària per poder

⁵⁷ Castedo, A. (3/maig/2011). *El populismo desembarca en Salt*. El País. Recuperat el 25 d'abril de 2015 a, http://elpais.com/diario/2011/05/03/catalunya/1304384847_850215.html

⁵⁸ Cal remarcar, entre d'altres actors, la participació de l'associació de veïns i comerciants, de les entitats estrangeres, associacions de gent gran, dones i joves així com d'associacions culturals i esportives.

entendre, primerament, quines són les problemàtiques o mancances que el municipi de Salt presenta i seguidament quines són les propostes i reptes que cal impulsar per superar aquestes dificultats. El mateix Pla mostra algunes de les preguntes que es van haver de fer als actors implicats per conèixer sobre quin terreny calia actuar, algunes d'elles són: “com valora l'augment de la diversitat sociocultural dels últims anys a Salt?”; “quins factors faciliten les relacions de convivència entre els ciutadans saltencs d'orígens diversos?”; “què creus que s'ha de fer per aconseguir els reptes i els objectius que planteja el model intercultural des de el teu àmbit?”⁵⁹. Sobre aquestes preguntes s'indica que es van formular les *propostes estratègiques* a seguir suposant el seu conjunt la segona part del Pla de Ciutadania de Salt.

La primera part està destinada al contingut més teòric amb la descripció dels principis i conceptes que s'haurien de tenir presents durant la formulació, implementació i avaluació del Pla. Els principis que es tenen presents són; la cohesió social, la interculturalitat, el capital social i les relacions socials, mentre que els conceptes bàsics previstos com a base de l'acció són: el compromís comunitari; la proximitat; la coproducció i coresponsabilitat; el procés i dinamització; la subsidiarietat i governança; i la transversalitat. La justificació d'aquests valors suposa un allunyament del camp pràctic i per tant de la realitat de Salt però a més, tot i ser necessari marcar uns principis rectors, es reserva una part important del Pla a aquesta teorització. En contraposició, a la versió final del Pla de Ciutadania, no es reserva cap espai per mostrar el context en el que es troba la població de Salt, açò és, no es presenten dades de l'evolució de la població de Salt, de l'enriquiment cultural que suposa la vinguda de noves persones procedents de diferents països o per exemple, tampoc és mostra la distribució urbanística que s'ha anat configurant amb l'arriba de noves persones⁶⁰.

Respecte de la segona part, el Pla de Ciutadania de Salt s'articula en quatre estratègies: (i) un espai comunitari cohesionat ha de possibilitar la convivència en la diversitat i el respecte pels drets i deures; (ii) l'escola i la vila educadora han de fonamentar un lloc d'oportunitats (autònom – equitatiu) i la connexió amb àmbits i agents educatius del territori; (iii) potenciar la dimensió cultural de proximitat com a expressió creativa, com a interacció social i reflex de la diversitat; (iv) les relacions socials de cooperació com a millora del benestar quotidià i d'implicació en la governança participativa. Aquestes

⁵⁹ Ajuntament de Salt (2010). *Pla de Ciutadania de Salt 2011-2015* (p. 71)

⁶⁰ A l'elaboració i pràctica del Pla de Ciutadania de Salt redactat per Narcís Badosa i Sala si que és fa un emmarcament de la població de Salt, no obstant aquesta part, o un resum de la mateixa, no fou inclosa en el document imprès. El document de Narcís Badosa i Sala ha estat recuperat el 29 d'abril del 2015 a, <http://dugi-doc.udg.edu/bitstream/handle/10256/3830/BadosaSalaNarcis.pdf?sequence=1>

estratègies s'intenten fer efectives a través de la formulació de mesures concretes i és en aquest punt que interessa mostrar algunes de les actuacions que es van plantejar pel període de 2011 i 2015. En total, la primera estratègia compta amb catorze mesures concretes, la segona estratègia amb deu mesures, la tercera estratègia amb cinc i la quarta estratègia compta amb quatre mesures concretes.

Per tal de donar contingut a l'estratègia primera, es proposa gestionar un programa integral d'acollida per afavorir l'acollida dels nous ciutadans i ciutadanes que es basarà en donar a conèixer els drets i deures dels ciutadans en els materials de benvinguda a la ciutat, tractar les polítiques d'acollida des de totes les taules de coordinació local (acollida laboral, formació, salut, joventut...), establir un circuit d'acollida municipal integral i desenvolupar projectes específics com ara una borsa de traductors, intèrprets, servei d'atenció individual o formació als tècnics municipals d'acollida. Açò es complementa amb la puntualització dels agents implicats que en aquest cas es preveuen que siguin els polítics de l'Ajuntament de Salt, tècnics municipals de l'Ajuntament de Salt, tècnics d'altres administracions supramunicipals, entitats del poble i la ciutadania en general. Una mesura inclosa en la segona estratègia preveu impulsar la interculturalitat dins dels programes de cada casal com a reflex de la realitat saltenca i com a coneixement de la diversitat cultural. Com a exemple de la tercera estratègia es crida a aprofitar l'agenda anual de celebracions popular per fer visible la diversitat cultural com a base d'intercanvi i cooperació. Per últim, pel que fa a la darrera estratègia es vol potenciar l'adquisició d'espai públic per a la construcció d'equipaments cultural de proximitat (centres cívics, casals de barri...) per tal d'afavorir dinàmiques de participació i cohesió social.

Les mesures citades estan ben estructurades i pautades tenint totes elles tant accions concretes com també la previsió dels agents implicats. Tanmateix el conjunt de les mesures es destina de forma paritària a la població autòctona i a la població immigrada evitant que aquesta última siga l'única part del procés d'integració encarregada de suportar tot l'esforç de l'acomodació. Altre aspecte a destacar és la superació de la perspectiva únicament assistencial del procés d'integració és a dir, les mesures que el Pla proposa van més enllà de garantir una primera acollida per orientar a la persona nouvinguda i s'endinsa en els àmbits més quotidians de la convivència i per tant dels espais d'integració, amb propostes com la incorporació en l'agenda cultural la realitat diversa de Salt, potenciar els programes d'intercanvi lingüístic de grup o activitats amb i per a dones grans d'orígens diversos. Per últim, les estratègies proposades, lligant amb les lògiques de reconeixement i redistribució esmentades a l'apartat 3.3.3. de l'índex, estan destinades tant a col·lectius concrets com a la col·lectivitat sencera. Per exemple, es

preveu la realització de tallers específics sobre drets de les dones i prevenció de la violència que estan destinats als “col·lectius diana”; s’especifiquen els diversos col·lectius de dones subsaharianes, dones magribines o dones hondurenyes, però a la mateixa vegada es preveuen altres propostes com ara crear aules per lluitar contra la bossa d’analfabetisme que Salt posseix, on la totalitat de persones analfabetes estan cridades, siguen d’origen espanyol o tinguen altre origen.

Fins ara s’ha tractat el primer esglaió del cicle de les polítiques públiques, la planificació. Primerament s’han fixat una sèrie d’objectius dissenyant així la política en conjunt. És a dir, s’ha plantejat quina serà la direcció que hauran de seguir el conjunt de les mesures aplicades. Seguidament, a través de les preguntes que van ser formulades als actors implicats, es va estudiar la situació de partida en la que havia de situar-se la política pública, detectant els problemes a solucionar. En tercer lloc, amb les dades recollides i la posada en comú amb els actors implicats, es formulen les polítiques concretes que ajudaran a aconseguir els objectius generals. Com tota política pública, el Pla de Ciutadania també preveu la fase de dinamització –o implementació– i la d’avaluació. Però aquestes fases mai han estat executades, abandonant així el treball prèviament realitzat.

Degut al canvi de govern s’ha paralitzat la posada en marxa d’aquest Pla. El Pla de Ciutadania de Salt és va redactar baix el Govern municipal del PSC però, després de les eleccions del maig del 2011 amb la victòria de CiU el Pla quedà en segon lloc. Tant és així que al web oficial de l’Ajuntament de Salt no hi ha constància de l’existència d’un Pla de Ciutadania que encara hauria de tenir vigència. No només s’ha obviat el Pla de Ciutadania que sorgí del consens entre els diversos actors implicats en les esferes de la immigració, sinó que el Govern actual de l’Ajuntament de Salt no ha proposat un Pla de Ciutadania paral·lel. Açò suposa que l’Ajuntament de Salt, en l’actualitat, gestiona la integració de la població immigrada de forma improvisada ja que no es guia per cap document de referència que pauti el ritme de les diferents fases del cicle de la política pública. Així, no coneixem baix quins principis generals és treballa, quines son les mesures en conjunt que es plantegen per assolir-los, ni tampoc quins mecanismes es faran servir per avaluar els resultats.

Malgrat aquest fet, a través del breu anàlisi realitzat al Pla de Ciutadania de Salt de 2011-2015 es pot entendre fins a quin punt els ajuntaments poden intervenir en el procés d’integració, i quines són les àrees d’intervenció al municipi que poden facilitar l’aproximació de cultures. Concretament, les àrees d’intervenció presents al Pla són l’acollida, l’educació, la infància i joventut, la cultura i diversitat, l’ocupació i la igualtat de tracte entre dones i homes. Com ja hem mencionat anteriorment, hi ha moltes altres àrees

obertes a la intervenció pública –que al Pla no es tracten– com per exemple l'àmbit de l'habitatge o la participació.

4.3. Que s'està fent a Salt a favor de la integració?⁶¹

En aquesta apartat ens aproximarem a conèixer quines són les mesures que lidera l'Ajuntament de Salt i per tant focalitzarem l'estudi en les accions de caràcter integrador que estiguen sent impulsades des de l'Ajuntament –recordant que no actua baix cap Pla de Ciutadania. Únicament ens entretindrem en una de les àrees del procés d'integració emmarcades en l'acció de l'ens local.

Les entitats que treballen sobre el terreny –principalment la Fundació Atenea– entenen que el municipi de Salt presenta mancances en la cohesió social degut a fenòmens com l'elevada mobilitat de la població, el seu baix nivell educatiu, l'escassetat de recursos socioeconòmics en gran part de la població, l'organització de les vivendes –concretament, la concentració residencial de la població nouvinguda al Barri Centre de Salt⁶²– i el fort envelliment de la població autòctona en contrast a l'elevat percentatge de jovent de la població immigrada. El desgast de la cohesió social hauria d'impulsar als organismes públics a prendre mesures afavoridores a la convivència i integració del conjunt de la població saltenca.

Un dels principals esforços per part de l'Ajuntament de Salt està destinat a la primera fase de la integració, aquesta és la primera acollida. Les polítiques de recepció i acollida, que suposen el primer repte dels ajuntaments, són de gran rellevància en el procés d'integració ja que la seua bona gestió pot evitar processos de segregació, marginació o

⁶¹ La informació que s'aporta a l'apartat ha estat assolida a través de diverses entrevistes i correus al personal vinculat a l'àmbit de la gestió de la població immigrada concretament: al tècnic d'immigració de Salt, al responsable del recurs d'acollida ofert per l'associació Vinclé i a la responsable de la Fundació Atenea en l'àrea de participació i associacionisme de Salt. Tanmateix, hi ha també un recull d'informació procedent de diversa documentació com ara les memòries d'activitats de diverses entitats així com els webs de les entitats que participen amb activitats i serveis al municipi.

⁶² La població immigrada dels anys 60, 70 i 80 va assentant-se al Barri Centre de Salt de la mateixa forma que ho ha fet la nova onada d'immigració donada cap als anys 90 i 2000. A dia de hui, el Barri Centre de Salt concentra més població que la resta de barris del municipi –a l'any 2013 es concentrava en aquest barri el 70% dels habitants del municipi– i aquesta és majoritàriament de procedència estrangera. El fet rellevant és saber com afecta la segregació espacial de minories en el procés d'integració: Hèctor Cebolla (2009) mostra preocupació davant dels casos de segregació espacial de minories ja que entén que la separació en guetos posa en perill la cohesió social de les societats presents i futures però també considera que bloqueja les perspectives d'integració social degut a que la mobilitat social d'aquelles persones que són segregades es redueix. No obstant, Miguel Pajares (2005) considera que no tota situació de concentració residencial suposa *guetització* ja que aquesta només es dona quan la segregació de persones es fonamenta en la discriminació, conseqüentment la intervenció pública amb polítiques de dispersió només són desitjables quan la concentració de persones és fruit del racisme i la discriminació. En el cas de Salt caldria fer un estudi per conèixer quines són les raons de l'alta concentració de persones immigrades en el Barri Centre.

conflicte, situacions generades generalment per la dificultat en la instal·lació, per la desinformació i pel desconeixement de l'entorn (Llorens, 2008). La política d'acollida ha de garantir per tant que la població nouvinguda conega els seus drets i obligacions, els recursos als quals ha de tenir accés així com la informació necessària relativa al nou entorn per poder desenvolupar-se lliurement i autònomament.

L'ample àmbit de l'acollida està sent cobert a dia de hui per l'associació Vinclé que és responsable de les Sessions d'Acollida i Coneixement de l'Entorn. L'associació Vinclé és l'entitat que mitjançant un conveni de col·laboració amb l'Ajuntament de Salt s'encarrega oficialment d'abastir l'àmbit de l'acollida⁶³. Per tant, com podem apreciar l'acció en la primera etapa del procés d'integració no està executada per l'Administració pública, en aquest cas per l'Ajuntament de Salt, sinó que es recorre al tercer sector per abastir aquesta necessitat externalitzant-se així el servei. Aquesta situació inicià al 2011 quan la Fundació Ser.Gi –entitat privada sense ànim de lucre– signà un conveni amb l'Ajuntament de Salt que durà fins el 2013. A partir d'aquest any és l'associació Vinclé la que s'encarrega de gestionar l'àrea d'acollida al municipi.

Com ja hem apuntat diverses vegades, la política de recepció i acollida és de caràcter específic –en termes de justícia social es coneixen com a polítiques de reconeixement– i per tant, el programa en primera acollida de Salt és un servei que està destinat a la població nouvinguda⁶⁴. Pel que fa a les sessions d'acollida i coneixement de l'entorn, podem dir que el principal objectiu que es marca és situar a les persones en el context de Salt mitjançant tres vies: primerament donant informació sobre el funcionament dels serveis públics i aspectes generals del municipi; seguidament, aportant coneixement sobre els trets històrics i culturals més rellevants, creant així un sentiment d'identificació amb el municipi; finalment, mostrant les xarxes socials existents a la ciutat per tal de que les persones nouvingudes puguin establir relacions amb aquells sectors que siguin més afins als seus interessos. Aquests objectius s'intenten assolir durant les 8 sessions plantejades que, de forma compaginada, es porten a terme en espais fixos com és el Centre Mas Mota de Salt, i en espais oberts baix la dinàmica d'un recorregut pels diferents serveis i zones

⁶³ Cal precisar que els recursos econòmics provenen de les subvencions a entitats sense ànim de lucre per a programes de l'àrea d'intervenció integral en barris ofertes per la Secretaria General d'Immigració i Emigració (Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social), a través dels Fons Europeus per la Integració (FEI). Davant el requisit exigint a la convocatòria que estipula que l'entitat beneficiària ha d'actuar a l'àmbit estatal, l'associació Vinclé –d'àmbit català– a hagut de col·laborar conjuntament amb la Fundació Atenea.

⁶⁴ De fet, els responsables de les sessions d'acollida taxen els tres canals pels quals la persona arribada recentment al municipi i amb nacionalitat no europea –es deixa oberta la participació a aquelles persones que tot i portar temps vivint a Salt desconeguen alguns aspectes– pot accedir a les sessions, aquests són: recomanació en el moment de l'empadronament, sol·licitud del tècnic que elabora els informes d'integració o per derivacions d'altres serveis.

amb les que el municipi compta per donar assistència a la comunitat i també possibilitats de propiciar relacions socials. Per tal de dotar les sessions de continguts diversos relacionats amb les diferents àrees socials⁶⁵, es preveu la intervenció de representants d'associacions i tècnics que treballen en àmbits d'especial interès per les persones acabades d'arribar a Salt, aquests són:

Servei d'Atenció al Ciutadà	Oficina de Català (CNL)	Escola d'Adults
Centre d'Atenció Primària	Hospital Sta. Caterina	Projecte 'Juguem?'
Oficina Municipal d'Escolarització	Coordinadora d'AMPAs de Salt	Oficina de Català (CNL)
Espai Municipal d'Ocupació	Tècnica de Participació i Associacionisme	CC.OO.
Estació Jove	Punt Òmnia	Oficina d'Habitatge
Polícia Local	Serveis Socials	Creu Roja
Càritas	Cap de l'Àrea d'Integració i Convivència.	

En definitiva aquesta política està encaminada a crear la primera presa de contacte entre la persona immigrada i l'entorn, per tant s'hauria de tractar de donar les eines bàsiques per poder aprofundir posteriorment en els aspectes que siguen de més interès. Per conèixer si aquestes eines arriben als participants de la política pública i que per tant aquesta està sent efectiva, caldria que es realitzés l'última etapa de tota política pública; l'avaluació. No hi ha cap informe disponible sobre el balanç fet fins ara respecte de la política d'acollida no obstant, des de l'associació Vínclé s'està valorant positivament els esforços fets ja que les persones participants han expressat l'ajuda que ha suposat l'assistència a les sessions per poder afrontar els obstacles que s'han trobat durant els primers mesos al municipi.

Així i tot, un anàlisi exhaustiu sobre el conjunt del procés d'integració caldria anar més enllà. És a dir, tots els esforços que l'Ajuntament de Salt impulsa haurien de veure's reflectits en la cohesió de la població i específicament en el sentiment de pertinença de les persones immigrades però també en la voluntat inclusiva de la població autòctona. Per tant, l'avaluació última no és altra que una societat on la igualtat d'oportunitats siga efectiva, on el comportament de la comunitat de veïns, però especialment dels poders públics no amague trets discriminatoris.

El sistema d'abastir l'àmbit d'acollida triat per l'Ajuntament de Salt no és l'únic mode de gestionar la primera presa de contacte de les persones immigrades amb el municipi. De

⁶⁵ Podem destacar la importància que li dona el conductor de les sessions d'acollida, membre de l'associació Vínclé, a les sessions destinades a contar la història i les costums de Salt ja que suposen un element essencial per aconseguir que la gent nouvinguda aprecie més el municipi on residix i s'implique més en l'esdevenir del poble.

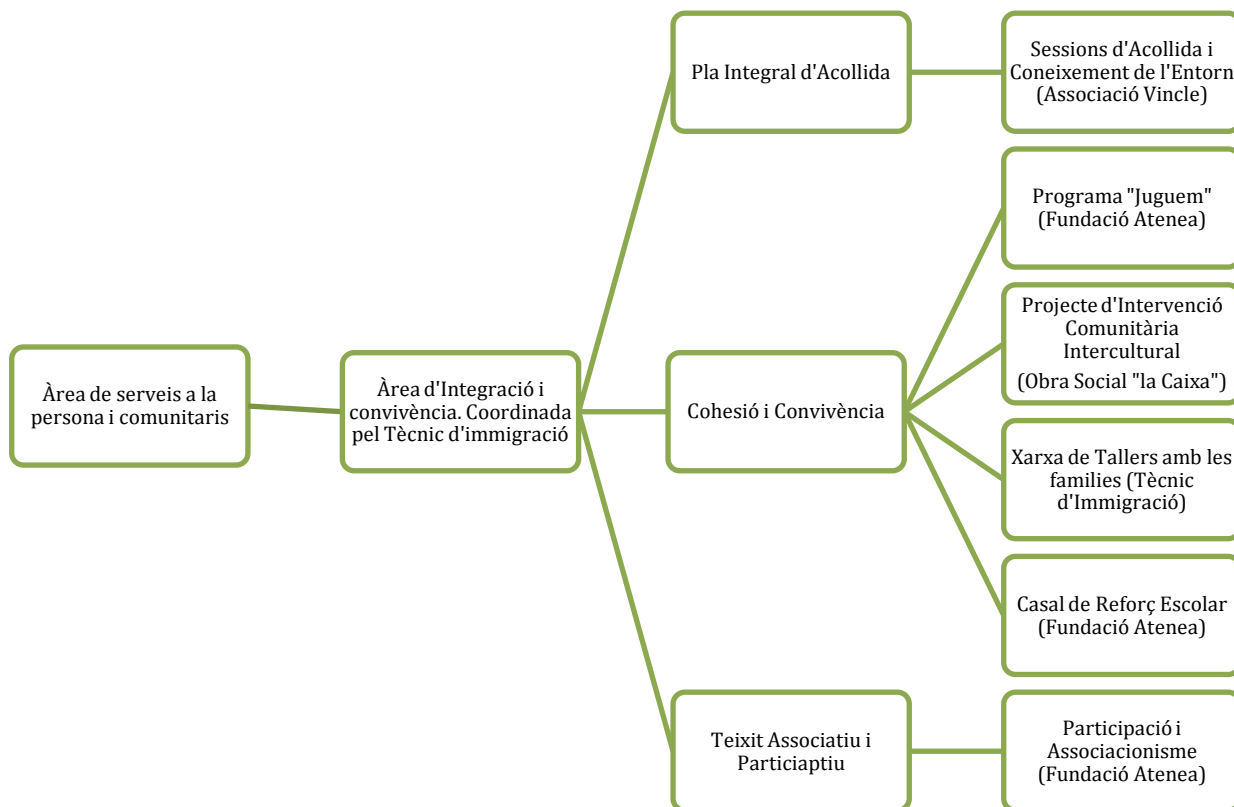
fet, podem fer referència breument al model que segueix la ciutat de Getafe o Cartagena⁶⁶. Ambdós municipis decidixen prestar aquest servei des de l'Administració a través d'una Oficina d'Atenció a l'Immigrant en el cas de Cartagena i des del Servei d'Atenció Ciutadana en el cas de Getafe. Aquest últim cas abasta tant el servei d'informació com el d'assessorament integral als immigrants i intermediació lingüística. Des de l'Oficina d'Atenció a l'Immigrant s'oferixen serveis com orientació i assessorament sobre recursos i procediments, mediació social, recolzament en la inserció laboral o incorporació a mesures formatives. Seria molt interessant conèixer quina ha estat la valoració de les persones immigrades en aquests dos municipis respecte del servei d'acollida i coneixement de l'entorn donat. Tots dos exemples gestionen la primera acollida a través de la mateixa administració, ara bé, el mode de gestionar la primera acollida de Getafe i Cartagena és més passiu que la gestió que fa l'Ajuntament de Salt, que tot i estar prestat per un actor del tercer sector, programa una política de primera acollida amb un funcionament més actiu i dinàmic. A més, la política d'acollida en Getafe segueix l'esquema de la política de redistribució on no es preveu una atenció exclusiva al col·lectiu en situació més vulnerable sinó que es basa en l'atenció general. Cartagena i Salt entenen la política d'acollida com una política de reconeixement on es concreta la població receptora de la política pública.

Altres dels esforços del municipi de Salt en el procés d'acomodació són, per una banda, el programa per a la participació i gestió de l'associacionisme i per altra, els programes destinats a la cohesió i convivència. Per tant són tres les àrees que el municipi de Salt està liderant havent diversos àmbits descuidats dels quals destaque quatre: l'habitatge –açò és primerament estudiar les raons de la concentració residencial de la gent immigrada per determinar si és la discriminació la principal raó de l'aïllament i si fora el cas, emprendre projectes de sensibilització dirigits als propietaris de les vivendes i inclús intervenir en els processos de venda o lloguer per fer que es respecte la igualtat d'oportunitats. Seguidament, la concentració escolar –caldría treballar pel just repartiment dels xiquets i de les xiquetes d'origen estranger en els diversos centres escolars, ja siguin públics o concertants tenint tots dos l'obligació d'acceptar el nombre d'alumnes corresponent. En tercer lloc, la promoció d'una agenda cultural dotada del caràcter intercultural; i finalment, l'adaptació dels espais públics així com del web oficial a la nova composició de la societat saltenca –és a dir, introduir les llengües més parlades al municipi.

⁶⁶ La informació utilitzada ha estat extreta de: Aragón, J., Artiaga, A., Haidour, M., Martínez, A., & Rocha, F. (2009). *Las políticas locales para la integración de los inmigrantes y la participación de los agentes sociales*. Madrid: Catarata.

Amb tot, després de veure els diversos àmbits on l'Ajuntament de Salt actua, podem dibuixar quin és l'organigrama que mostra la gestió de les polítiques en integració. L'organigrama actual queda de la següent manera:

GRÀFIC 8



Per concloure podem apuntar alguns trets de l'organigrama institucional i extra institucional de la política d'integració a Salt. Si ens fixem en el gràfic 8, l'actor que representa a l'Administració en la posada en marxa del procés d'acomodació és el Tècnic d'immigració. Ell lidera les accions dutes a terme en el marc de la convivència i integració que estan encapçalades principalment per actors provinents del tercer sector. Aquest funcionament es deu, segons els actors implicats, a la situació econòmica que obliga a haver de reduir recursos i personal des de la part de l'Administració per obrir-se a programes i projectes d'entitats externes als poders públics. No obstant, aquesta configuració no té perquè ser negativa pel procés d'integració podent ser beneficiosa a l'entendre que el coneixement que tenen les associacions i fundacions que treballen en el sector de la integració social pot arribar a ser més format que el que puguen tenir un grup de tècnics del sector públic.

No obstant, la tasca que està encomanada a les institucions públiques com a responsables de vetllar per la cohesió social i la convivència no deuria estar gestionada íntegrament per altres ens. Les entitats del tercer sector són actors decisors en

l'estructuració de la societat i com a tal, cal que participen en el procés en forma de suport als poders públics no obstant, això no vol dir que hagen de suportat tot l'esforç. Si l'Ajuntament delega la política d'acomodació, de participació, d'inserció socio-laboral o la gestió del lleure dels infants i del jovent a les associacions i fundacions està defugint la seua obligació com a institució pública. Les propostes de suport entre ambdós actors són molt més interessants. De fet, el Pla de Salt abans analitzat i que actualment no es fa servir, proposava que els polítics de l'Ajuntament, un grup de tècnics municipals de l'Ajuntament i tècnics d'altres administracions supramunicipals s'encarregaren de la política d'acollida conjuntament amb entitats del poble i la ciutadania en general. Per tant, pareix que la desviació de la gestió a entitats del tercer sector respon més a una forma d'entendre la política que a una vertadera necessitat.

5. Conclusions

Les conclusions van destinades a posar en perspectiva el treball per poder rescatar els elements més rellevants i també, acabar de vincular els tres eixos principals.

La inquietud en entendre el perquè tot i els anys sent una país receptor d'immigració, la societat espanyola no ha sapigut incloure la immigració com un fenomen estructural i passar a representar així un fet més del nostre entorn, em va portar a tractar el tema de la integració de la població immigrada. Amb la perspectiva del treball realitzat entenc que el fet de que hui en dia continuen havent deficiències democràtiques respecte de la inclusió de la nova població –una mostra és el restrictiu nucli de ciutadania que impera a la nostra societat que comporta molt sovint comportaments discriminatoris per part de la població autòctona en entendre que la nova població ha d'emotllar-se al nostre mode de vida per ser acceptada⁶⁷– és, en última instància, responsabilitat dels poders públics que no han sapigut fer prevaldre la importància de la política d'integració però més encara, no han arribat a comprendre l'obligació que es té amb la població nouvinguda.

Les desigualtats entre països enriquits i països empobrits són cada vegada més accentuades –entre diversos factors, el neocolonialisme econòmic però també ideològic dels països occidentals es reconeix com a responsable. La mobilitat poblacional està motivada, en gran mesura, per la cerca de millors condicions de vida. Açò implica la necessitat de destruir la comprensió que es té de l'Estat nacional –on una única comprensió sobre la cultura i el mode de vida de la societat impera per sobre de la resta quedant pràcticament anul·lades–, per apropar-nos a lògiques afins a la construcció d'un Estat plurinacional. En definitiva, cal ampliar les parts contractats així com incloure qüestions de nacionalitat en el nou contracte social per tal d'anar solucionant els problemes de justícia social que les societats actuals tenen.

En l'objectiu de fer més justes les nostres societats, s'emmarquen les polítiques d'integració de la població immigrada. Amb elles es busca aprofundir en la tolerància, la convivència i la cohesió social dins d'una societat que cada vegada és més diversa i heterogènia. La integració es presenta com un procés llarg de difícil concreció ja que és

⁶⁷ Com ja hem apuntat en apartats anteriors, segons l'última enquesta realitzada pel Centre d'Investigacions Sociològiques (CIS), que estudia les actituds envers la població immigrada, *Actitudes hacia la inmigración (VI)* núm. 2967 a data de 30 d'octubre de 2012, el 74,9% dels enquestats consideren que és important (28,4%) o molt important (46,5%) que la persona nouvinguda estiga disposada a adoptar el mode de vida del país a l'hora de permetre que una persona estrangera visca en Espanya.

incert el seu final –sovint es necessita d'un espai de temps dilatat per reconèixer si ha tingut èxit el procés o si els conflictes i tensions son insostenibles posant de manifest el fracàs del mateix.

Amb la realització del present treball s'ha pogut aprofundir en els elements que haurien de vertebrar l'estratègia d'integració de la immigració. Concretament, s'ha descartat una integració culturalista i s'ha advocat per la integració ciutadana; que implica la necessitat de desvincular el concepte de ciutadania del de nacionalitat per fer del procés d'integració un vertader mecanisme d'acomodació de la població nouvinguda. El concepte de ciutadania que hui en dia impera en la nostra societat està situat en les esferes de l'exclusió ja que, conforme està construït, és més exclouent que inclusiu, i açò ha de deixar de ser així. Mentre es mantinga la connotació que l'Estat-nació comporta –és a dir, entendre la ciutadania com a sinònim de nacionalitat–, les persones residents amb nacionalitat estrangera romandran excloses dels drets polítics més rellevants dificultant-se encara més la integració.

El cas que es dona al municipi de Salt posa de relleu l'insostenible –i també injust– fet d'allunyar el dret de vot a les persones residents que no tenen la nacionalitat espanyola i que, en el cas de les eleccions municipals, no són ciutadans europeus ni pertanyen a un país signant de l'acord de reciprocitat. Si no es re-formula el terme de ciutadana/ciudadà i es vincula a la residència, la confecció de governs on només una minoria de la població ha pogut acudir a votar –com és el de l'Ajuntament de Salt–, deixarà de representar un cas puntual. La població de nacionalitat estrangera que residix a l'Estat espanyol també es veu afectada per les decisions que es prenen a la cambra legislativa i per tant es necessari que puguen valorar a través de les urnes la legitimitat de la mateixa. Així mateix, si per part de les forces polítiques se la reconeix com a votant, articular un vertader sistema de gestió de la diversitat passarà a ser prioritari en a l'agenda política.

Les reclamacions dels drets de ciutadania que es fan en l'actualitat suposa la mateixa lluita que diversos moviments van liderar al segle passat. Per tant, intentar obstaculitzar el procés suposa anar contra corrent i, al cap i a la fi, retardar el futur reconeixement d'una ciutadania oberta a les persones residents i no exclusivament a les nacionals. La immigració passarà doncs a considerar-se com un agent polític més.

L'obertura del conjunt reconegut com *demos* no és l'únic element que cal reconsiderar per avançar en el procés d'integració. La bidireccionalitat que implica la integració ha de deixar d'estar plasmada als documents per començar a fer-se efectiva. Com a cas il·lustratiu, les polítiques que planteja l'Ajuntament de Salt van dirigides a les persones

immigrades –sent sobre elles en les que recau únicament el pes de la integració– i no es preveu cap proposta que tinga com destinatari a la població autòctona com preveia el Pla de Ciutadania 2011-2015. Tant la població nascuda al municipi com la que prové de l'estranger han d'adaptar-se a la diversitat de cultures que conviuen juntes. Però no és només mitjançant polítiques que es pot incidir en el procés d'integració des de la població d'acollida; els discursos pro-actius suposen la principal eina per facilitar el procés. Mentre les forces polítiques que es situen en posicions de poder no deixen de presentar la immigració com a problema –al CIS la immigració és presenta literalment com a uns dels principals problemes que Espanya afronta– i es neguen les vinculacions entre immigració i delinqüència, difícilment es podrà avançar en la inclusió de les persones que han hagut o han volgut emigrar del seu país d'origen i han arribat al nostre. Els efectes del discurs re-actiu es conformen com autèntics mecanismes d'exclusió.

De fet, aquesta pràctica d'exclusió ha estat encapçalada per les institucions de la Unió Europea amb arguments favorables a la fortificació de les fronteres per dificultar així l'entrada de persones. Cal fer especial menció de com les lògiques d'exclusió han estat dirigides a la immigració amb recursos escassos. Les normes més inclusives han estat dirigides a la immigració amb certs recursos econòmics o han estudis –que sovint implica capacitat econòmica– mentre que la duresa normativa –sovint la inexistència normativa– ha quedat reservada per la immigració provinent de països empobrits –que sovint són els mateixos països que un dia van ser oprimits pels estats europeus.

Per altra banda, una de les principals raons per les quals no s'ha avançat en la integració de la població immigrada a nivell europeu –sent els països no meridionals d'Europa els que haurien de presentar models d'integració perfeccionats i inclús més justos degut al seu avançat posicionament com a països receptors i per tant amb una major experiència–, ha vingut de la idea d'entendre la immigració únicament com a mà d'obra i que per tant desapareixeria quan no hi hagués més necessitat d'ella. La reconeguda frase pronunciada per l'escriptor Max Frisch expressa el grau de deshumanització que caracteritzà els primers anys d'immigració al continent europeu: “vam demanar forces de treball i van venir persones”. Els esforços es dedicaren a deixar entrar només a les persones vàlides per aportar força de treball, sense considerar la vida que deixaven al darrere, i no va haver-hi la preocupació per preveure un possible assentament d'aquestes persones i conseqüentment de l'ajuda per a la seua integració.

Fa temps que s'ha arribat a la conclusió que la població nouvinguda preveu desenvolupar la seua vida ací. És per tant inevitable que comencen a replantejar-se les postures conservadores i és deixen de banda els intents per dificultar l'arribada de

persones. És hora de que la Unió Europea es plantege estructurar una política d'integració única, però per açò es necessari que els Estats membres deixen de sentir recel per la pèrdua de sobirania.

Pel que fa a l'Estat espanyol, cada vegada és fa més necessari revisar el repartiment de competències en matèria d'immigració i replantejar la distribució de responsabilitats i recursos entre les Administracions públiques implicades. I mentre no es plantege una política única en integració a nivell europeu, l'Estat espanyol ha de treballar de forma urgent en una estratègia global d'integració per a la seua comunitat que reserve a la dimensió local la importància que juga en tot procés d'acomodació. De fet, als diferents documents estudiats es reconeix al model d'interculturalitat com l'adequat sistema de gestió de la diversitat ja que deixa d'entendre la cultura de la societat d'acollida com a nucli del sistema i a la resta de cultures com a satèl·lits d'aquesta, on s'acaba situant a les persones que les representen en les lògiques del *no*; les *no* adaptades, les *no* iguals i les *no* ciutadanes. Malgrat les intencions recollides als documents, les pràctiques per part de l'Estat espanyol són contràries al model d'interculturalitat. La LOEX, la llei destinada a tractar la integració de la població immigrada, situa els principals esforços en el sentit restringit de la integració: la realització "d'accions formatives". És l'assistència a cursos i l'aprenentatge únicament dels valors que el poder legislatiu vincula a la societat espanyola i europea –aspecte oposat a la interculturalitat–, el que la població immigrada ha de demostrar davant de l'encarregat del registre civil per justificar, a banda d'una "bona conducta cívica", un "suficient grau d'integració en la societat espanyola"(art. 22.4 Codi Civil).

Catalunya per la seua part, ha comprés la necessitat de treure de les esferes d'exclusió el concepte de ciutadania i fer d'ell un terme més inclusiu. La defensa d'una *ciutadania resident* a diversos plans de ciutadania és compagina amb l'articulació de la política de primera acollida, que no només es destina a facilitar la fase inicial del procés d'integració a la població immigrada, sinó que, com s'ha indicat al present treball, s'emmarca en les mesures de protecció de la identitat del país. Però tot i suposar un dels territoris més compromesos amb la integració de la població immigrada, Catalunya no ha avançat en la garantia dels drets de les persones en situació d'irregularitat administrativa. Si bé és cert que als diferents plans de ciutadania s'ha reconegut que només amb l'empadronament les persones irregulars poden estar mínimament garantides, no s'ha destinat cap altre mecanisme a cobrir el buit legal que l'Estat espanyol ha deixat en la matèria.

Finalment, adaptar les societats als moviments poblacions suposa un deure. La responsabilitat que pesa sobre la construcció i el manteniment del països enriquits ens porta inevitablement a la modulació de les poblacions. La tensió entre països desiguals no es solucionarà si els països enriquits es capfiquen en blindar el *statu quo*, al contrari, la revisió de les bases de convivència que es negociaren excoent parts contractats afectades, es fa cada vegada més urgent. L'aposta per part de la nostra societat ha de dirigir-se a crear un espai on l'heterogeneïtat de cultures –amb la implicació que això comporta– puguin conviure. L'exclusió de les cultures vinculades al països empobrits a nivell global no pot perviure en la nostra societat i açò només es pot garantir si s'enfoquen els esforços cap a lògiques integradores.

6. Documents citats

6.1. Bibliografia

- Aja, E. (2012). *Inmigración y democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Ajuntament de Salt (2010). *Pla de Ciutadania de Salt 2011-2015*
- Álvarez, I. (2014). La integración de los inmigrantes en clave local. A F. J. Matia Portilla, I. Álvarez Rodríguez, M. d. Vidal Fueyo, M. Ibáñez Angulo, L. E. Delgado, & J. F. Duran Alba, *Nuevos retos para la integración social de los inmigrantes* (p. 293 - 337). València: Tirant lo Blanch.
- Aragón, J., Artiaga, A., Haidour, M., Martínez, A., & Rocha, F. (2009). *Las políticas locales para la integración de los inmigrantes y la participación de los agentes sociales*. Madrid: Catarata.
- Arango, J. (2006). Derechos sociales, ciudadanía e integración. A G. Pinyol, M. L. Casado, E. Aja, L. Cachón, M. Pajares, E. Rojo, et al., *Inmigración y derechos de ciudadanía* (p. 119-128). Barcelona: Fundació CIDOB.
- Bel, C., & Gómez, J. (1999). Integración versus Exclusión: hacia una política de inmigración. *Nimbus* núm. 3 , 27-36.
- Blanco, D.-J. V. (2014). Una lectura del derecho d'extranjería e inmigración: la gestión de la integración. "Derecho como literatura" en las leyes de integración social de los inmigrantes de las Comunidades Autónomas. A F. J. Matia Portilla, I. Álvarez Rodríguez, M. d. Vidal Fueyo, M. Ibáñez Angulo, L. E. Delgado, & J. F. Duran Alba, *Nuevos retos para la integración social de los inmigrantes* (p. 56-92). València: Tirant lo Blanch.
- Bochaca, J. G. (2003). *La integración sociocultural de las minorías étnicas (gitanos e inmigrantes)*. Barcelona: Anthropos.
- Borrajo, I. (2012). La posición constitucional de los inmigrantes en derecho español: el estado de la cuestión en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. A F. J. Matia Portilla, J. Arango, R. Sampedro, I. Álvarez, C. Vidal Fueyo, L. Delgado del Rincón, et al., *Crisis e inmigración. Reflexiones interdisciplinarias sobre la inmigración en España* (p. 253-267). València: Tirant lo Blanch.
- Calavita, K. (2006). Construcciones estructurales en la política de inmigración: los casos de la Europa del Sur y de los Estados Unidos. *REIS* núm. 116 , 185-212.
- Camós, I. (2007). La participación de los gobiernos locales en las políticas de inmigración. Las competencias municipales en materia de inmigración. A L. Gil, N. Serra, A. Serres, I. Camós, & M. Belil, *Inmigración y gobierno local. Experiencias y retos* (p. 25 - 45). Barcelona: Fundació CIDOB.
- Cebolla, H. (2009). ¿Geografía de lo plural?: sobre la fuerza segregadora del mercado y los modelos de integración. A A. Viana Garcés, A. Planet, Á. Santamaría, B. Sánchez Mojica, F. Rey, H. Cebolla Boado, et al., *Repensar la pluralidad* (p. 91-118). València: Tirant lo Blanch.
- Cebolla, H., & González, A. (2008). El no-modelo de la integración y la institucionalización del islam en España. A H. Cebolla, & A. González, *La inmigración en España (2000-2007) de la gestión de flujos a la integración de los inmigrantes. Cuadernos y Debates / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; núm. 184*. (p. 253-279). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Coleman, D. (1993). Los indicadores demográficos de la integración. A G. Ph.Tapinos, Y. Boulahbel, D. Coleman, S. Feld, D. Lapeyronne, A. Manço, et al., *Inmigración e integración en Europa* (p. 35-82). Barcelona: Fundació Paulino Torras Domènech.
- de Lucas, J. (2002). Algunas propuestas para comenzar a hablar en serio de política de inmigración. A J. de Lucas, & F. Torres, *Inmigrantes: ¿Cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas* (p. 23-48). Madrid: Talasa Ediciones, S.L.
- de Lucas, J. (2002). Algunas propuestas para comenzar a hablar en serio de política de inmigración. A J. de Lucas, & F. Torres, *Inmigrantes: ¿Cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas* (p. 23-48). Madrid: Talasa Ediciones, S.L.
- de Lucas, J. (2006). La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes. *Cuadernos electrónicos de filosofía el derecho* núm. 13 , 1-51.
- de Lucas, J. (2006). La ciudadanía para los inmigrantes: una condición de la europa democrática y multicultural. *Eikasía* núm. 4 , 1-19.
- de Lucas, J. (2006). La integración política, condición del modelo de integración. A J. de Lucas, & L. Díez Bueso, *La integración de los inmigrantes* (p. 11 - 40). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- de Lucas, J. (2012). *Inmigración e integración en la UE. Dos retos para el s.XXI*. País Basc: Eurobask, p.35
- Delgado del Ricón, L. E. (2012). Los derechos sociales de los extranjeros. A F. J. Matia Portilla, I. Álvarez, J. Arango, I. Borrajo, M. Ibáñez, M. d. Vidal Fueyo, et al., *Crisis e inmigración. Reflexiones interdisciplinares sobre la inmigración en España* (p. 301-341). València: Tirant lo Blanch.
- Díez, L. (2006). Viente años de normativa sobre extranjería en España: ¿Hacia una política de integración? A J. de Lucas, & L. Díez, *La integración de los inmigrantes* (p. 41-55). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Fernández, F. (2005). Inmigración: propuestas constructivas. *La insignia* , 1-15.
- Giménez, C. (2006). Nueva ciudadanía, políticas sociales de inmigración y derechos de los inmigrantes. A G. Pinyol, M. L. Casado, E. Aja, L. Cachón, M. Pajares, E. Rojo, et al., *Inmigració y derechos de ciutadania* (p. 141-151). Barcelona: Fundació CIDOB.
- González De Aguilar, C., & Valbuena Reyero, R. (2011). Inmigración altamente cualificada: mercado y regulación. Una revisión del caso español. *Anales del Derecho*, Núm. 29 , 81-114.
- Groenendijk, K., Pascouau, Y., & Tineke, S. (2012). Foreword. A K. Groenendijk, J. Handoll, E. Bribosia, Y. Pascouau, M. Illamola, & S. Mullaly, *Which integration policies for migrants? Interaction between the EU and its Member States* (p. viii - xi). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Handoll, J. (2012). Integration policy in the European Union: the question of competence. A K. Groenendijk, J. Handoll, E. Bribosia, Y. Pascouau, M. Illamola, & S. Mullaly, *Which integration policies for migrants? Interaction between the EU and its Member States* (p. 15 - 50). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Ibáñez, M. (2014). La (des)coordinación de las políticas migratorias: el control de los flujos migratorios y las políticas de integración social. A F. J. Matia Portilla, I. Álvarez Rodríguez, M. d. Vidal Fueyo, M. Ibáñez Angulo, L. E. Delgado, & J. F. Duran Alba, *Nuevos retos para la integración social de los inmigrantes* (p. 97-157). València: Tirant lo Blanch.

- Iglesias, S. (2010). *La libre circulación de los extranjeros en la Unión Europea: el régimen de movilidad en las Directivas de la UE en materia de inmigración*. Madrid: Reus.
- Illamola, M. (2011). Los principios básicos comunes como marco de la política de integración de inmigrantes de la Unión Europea y su incorporación a la política española de inmigración. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 38 , 155- 182.
- Kymlicka, W. (1999). *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. (p. 11-51). Barcelona: Edicions de la Universitat Oberta de Catalunya.
- Lell, H. M. (2014). Discurso jurídico en debate: reparto y posibles cambios de sentido en el concepto de "ciudadanía". *Revista chilena de derecho y ciencia política* núm.2 vol.5 , 91-108.
- Llorens, T. (2008). Ayuntamientos, políticas de ciudadanía e inmigración. A C. Blanco, J. J. Pujades, J. Lacomba, S. Parella, Z.-B. Ricard, L. Cachón, et al., *La inmigración en la sociedad española. Una radiografía multidisciplinar* (p. 875-885). Barcelona: Bellaterra.
- Matia, F. J. (2014). Los informes autonómicos (y/o municipales) relacionados con la inmigración: exégesis y sentido. A F. J. Matia Portilla, I. Álvarez, J. Arango, I. Borrajo, M. Ibáñez, M. d. Vidal Fueyo, et al., *Nuevos retos para la integración social de los inmigrantes* (p. 255-286). València: Tirant lo Blanch.
- Mezzadra, S. (2005). *Derecho de fuga: migraciones, ciudadanía y globalización* (p 93-105). Madrid: Traficantes de sueños.
- Pajares, M. (2002). La política europea de inmigración. *Cuadernos Relaciones Laborales Vol. 20 Núm. 1*, 143-165.
- Pajares, M. (2004). *Inmigración y políticas de integración social*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Pajares, M. (2005). *La integración ciudadana. Una perspectiva para la inmigración*. Barcelona: Icara.
- Pajares, M. (2006). Inmigración y políticas de integración. *Quadernos electrònics de filosofia del dret*, Núm. 14 .
- Sanahuja i Vélez, R. (2006). Ciudad, inmigración y ciudadanía. A G. Pinyol, M.L. Casado, E. Aja, L. Cachón, M. Pajares, et al., *Inmigración y derechos de ciudadanía* (p. 129-139). Barcelona: Fundació CIDOB
- Santos, L. (1993). Elementos jurídicos de la integración de los extranjeros. A G. Ph.Tapinos, Y. Boulahbel, D. Coleman, S. Feld, D. Lapeyronne, A. Manço, et al., *Inmigración e integración en Europa* (p. 91-125). Barcelona: Fundació Paulino Torras Domènech.
- Sartori, G. (2001). *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo, extranjeros e islámicos*. Madrid: Santillana.
- Sassen, S. (2003). *Construccions de la globalització. Gènere i ciutadania en els circuits transfronterizos* (p. 105-129). Madrid: Traficantes de sueños.
- Sayad, A. (2010). *La doble ausencia. De las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado* (p. 315-368). Barcelona: Anthropos.
- Solé, C. (2005). Sociedades d'emigración - sociedades d'inmigración. Inmigración interior, comunitaria y no comunitaria. A C. Solé, & A. Izquierdo, *Integraciones diferenciadas. Migraciones en Catalunya, Galicia y Andalucía* (p. 13-21). Barcelona: Anthropos.

- Suárez, L. (2010). Reflexiones etnográficas sobre la «ciudadanía transnacional». Prácticas políticas de andinos en el sur de Europa. *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura* núm. 744 , 639-655.
- Torres, F. (2002). La integración de los inmigrantes y algunos desafíos que nos plantea. A J. de Lucas, & F. Torres, *Inmigración: ¿Cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas* (p. 49-71). Madrid: Talasa Ediciones, S.L.
- Vidal, M. d. (2014). Las leyes autonómicas en materia de inmigración: algunas reflexiones respecto de su necesidad y contenido. A F. J. Matia Portilla, I. Álvarez Rodríguez, M. d. Vidal Fueyo, M. Ibáñez Angulo, L. E. Delgado, & J. F. Duran Alba, *Nuevos retos para la integración social de los inmigrantes* (p. 25-48). València: Tirant lo Blanch.
- Zapata-Barrero, R. (2002). Institucions públiques, immigració i societat civil: responsabilitats entorn de la integració. A E. Fossas, H. Brun, P. Bonetti, E. Aja, M.-À. Roque, E. Roig, et al., *Immigració, autonomia i integració* (p. 213-237). Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics i Institut Català de la Mediterrània d'Estudis i Cooperació.
- Zapata-Barrero, R. (2003). Políticas de acomodación de la inmigración y administración local: la gestión de la coexistencia. A J. Guillot, A. Salvador, L. Díez, R. Zapata-Barrero, M. Delgado, G. Aubarell, et al., *Immigració i Poders locals. Ciutats i persones* (p. 63-96). Barcelona: Institut de ciència política i social.
- Zapata-Barrero, R. (2009). Diversidad y política pública . A J. de Lucas, R. Zapata-Barrero, M. Martínez, J. I. Pichardo, M. S. Arnau, & R. Feito, *Reflexiones sobre la diversidad(es)* (p. 93 - 104). Madrid: FUHEM. Centro de Investigación para la Paz (CIP Ecosocial).
- Zapata-Barrero, R. (2012). *Una ètica política mínima de la immigració a Catalunya: cohesió, autogovern, llengua i frontera*. Barcelona: Proteus.
- Zapata-Barrero, R. (2013). Fundamentos de las políticas interculturales en las ciudades: Respuestas a tres preguntas frecuentes. A R. Zapata-Barrero, & G. Pinyol, *Manual para el diseño de políticas interculturales / GRITIM-UPF Policy series, núm. 1* (p. 45-65). Barcelona: Grup de Recerca Interdisciplinari sobre Immigració, Universitat Pompeu Fabra.

6.2. Bibliografía web

- ACCEM (2008). *Anàlisis de las migraciones. España como “receptor” y “emisor” de inmigrantes*. España. Recuperat 4 de març del 2015 a:
http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf_publicaciones/libro_historia_migraciones.pdf
- Badosa i Sala, N. (10 / 2011). *Elaboració i pràctica d'un Pla de Ciutadania al municipi de Salt*. Recuperat el 22 d'abril de 2015, al Repositori Digital de la UdG: <http://dugi-doc.udg.edu/bitstream/handle/10256/3830/BadosaSalaNarcis.pdf?sequence=1>
- Cachón, L. (26 / setembre / 2007). *Universidad Complutense de Madrid (UCM)*. Recuperat el 13 de març de 2015 a:
<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/gemi/descargas/articulos/12CACHONLaintegracionconyde.pdf>

- Castedo, A. (3/maig/2011). *El populismo desembarca en Salt*. El País. Recuperat el 25 d'abril de 2015 a, http://elpais.com/diario/2011/05/03/catalunya/1304384847_850215.html
- Garcia, J. C. (2008). La ciudadanía desnacionalizada. *V Jornades de Filosofia política*. Recuperat l'11 de març de 2015 a: http://www.ub.edu/demoment/jornadasfp/mesas_cat.htm (p. 1-9). Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Generalitat de Catalunya (2001). *Pla interdepartamental d'immigració 2001-2004*. Recuperat el 15 d'abril de 2015 a: http://benestar.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematic/05immigracio/03politiquesplans_actuacio/antecedents/IMMIGR1.pdf
- Generalitat de Catalunya (2008). *Pacte Nacional per la Immigració*. Recuperat el 15 d'abril de 2015 a: http://www.gencat.cat/eapc/revistes/RCDP/Documents_interes/RCDP_40/4A_Pacte_Nacional_Immigracio_ca_doc_final_rcdp40.pdf
- Generalitat de Catalunya (2013). *Pla de Ciutadania i de les migracions 2013-2016*. Recuperat el 15 d'abril de 2015 a: http://benestar.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematic/05immigracio/03politiquesplans_actuacio/pla_ciutadania_immigracio/pcm_2013-2016.pdf
- González, N. (2008). La desnacionalización de la ciudadanía: el derecho al voto de los extranjeros como requisito para la integración social. *V Jornades de Filosofia política*. Recuperat l'11 de març de 2015 a: http://www.ub.edu/demoment/jornadasfp/mesas_cat.htm (p. 1-10). Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Lorenz, D. (2013). Las migraciones como impulsor de un cambio conceptual de la ciudadanía. *Actes del XI Congrés Espanyol de Sociologia "Crisis y cambio: propuestas desde la Sociología"*. Recuperat el 13 de març de 2015 a: <http://www.fes-web.org/las-migraciones-como-impulsor-de-un-cambio-conceptual-de-la-ciudadana/congress-papers/208/> (p. 6-49). Madrid: Federación Española de Sociología (FES) i la Universidad Complutense de Madrid (UCM).
- Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011). *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014*. Recuperat el 15 d'abril de 2015 a: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas_Integracion/Plan_estrategico2011/pdf/PECI-2011-2014.pdf
- Miravet, P. (2006). *Universitat de València*. Recuperat el 19 de març de 2015, a: https://www.uv.es/fatwirepub/Satellite?pagename=UV%2FPage%2FPageListat&cid=1285845048380&site=UV&locale=ca_ES&p1=Cercador&p3=Algunos+problemas+para+la+participaci%C3%B3n+y+pol%C3%ADtica+de+los+inmigrantes
- Penninx, R. (12-14 / gener / 2004). *United Nations. Economic Commission for Europe (UNECE)*. Recuperat el 14 de març de 2015, a:

http://www.unece.org/fileadmin/DAM/pau/docs/pau/2004/PAU_2004_EPF_BgDocPenninx.pdf

- Subirats, J. (15 / febrer / 2002). El éxito de la (no)política de inmigración. *El País*. Recuperat el 14 d'abril de 2015 a: http://elpais.com/diario/2002/02/15/opinion/1013727609_850215.html.
- Zapata-Barrero, R., González, E., & Sánchez, E. (2008). *El Observatorio Permanente de la Inmigración*. Recuperat el 15 de març de 2015 a: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/fichas/archivos/El_discurso_politico_en_torno_a_la_inmigracion_en_España_y_en_la_UE.pdf.pdf

6.3. Legislació

ACTES DE LA UNIÓ EUROPEA

- Directiva 2003/109/CE del Consell, de 22 de setembre de 2003, sobre el dret de reagrupació familiar (DOUE, L251, 3-10-2003, p.12-18)
- Directiva 2003/109/CE del Consell, de 25 de novembre de 2003, relativa a l'estatut dels nacionals de tercers països residents de llarga duració (DOUE, L 16, 23-1-2004, p. 44-53)
- Directiva 2009/50/CE del Consell, de 25 de maig del 2009, en la que s'establixen les condicions d'entrada i residència de nacionals de tercers països per a fins d'ocupació altament qualificada (DOUE, L155, 18-6-2009, p. 17-29)
- Comunicació de la Comissió [COM(2014) 154 final] Comissió Europea, de l'11 de març del 2014, *Una Europa oberta i segura: ha arribat l'hora de fer-la realitat*.
- Conclusions de la Presidència n°14615/04 Consell Europeu de Brussel·les, del 4/5 de novembre de 2004, *Consell Europeu de Brussel·les 4 i 5 de novembre de 2004, conclusions de la presidència*.
- Nota de la Presidència al Consell de la Unió Europea N° 13189/08 Consell de la Unió Europea, de 24 de setembre de 2008, *Pacte europeu sobre la immigració i asil*. (No publicat al Diari Oficial de la Unió Europea).

LEGISLACIÓ ESTATAL I AUTONÒMICA

- Espanya. Ley Orgánica 1/1997, de 30 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica de Regimen electoral general para la trasposición de la Directiva 94/80/CE, de Elecciones municipales (BOE núm.130, 31-05-1997)
- Espanya. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm.10, 12-01-2000)
- Espanya. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (BOE núm 312, 30-11-2013)

- Espanya. Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejora de la calidad y seguridad de sus prestaciones (BOE núm. 98, 24-4-2012)
- Catalunya. Llei 10/2010, de 7 de maig, d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya (DOGC, núm. 5629, 14-05-2010)

6.4. Jurisprudència

- Sentència del Tribunal Constitucional 107/1984, de 23 de novembre, núm. 576/1983 (BOE núm. 305, 21-12-1984, p. 4-7)
- Sentència del Tribunal Constitucional 236/2007, de 7 de novembre de 2007, núm. 1707-2001 (BOE núm. 295, 10-12-2007, p. 59-83)
- Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny de 2010, núm. 8045-2006 (BOE núm. 172, 16-7-2010, p. 1-491)