

VII Seminari Immigració i Europa

POLÍTIQUES PÚBLIQUES I MODELS DE CIUTADANIA

COL·LECCIÓ MONOGRAFIES



Diputació
Barcelona | Àrea d'Igualtat
i Ciutadania

© CIDOB, Centre d'Estudis i Documentació Internacionals a Barcelona

Edita
CIDOB edicions

Elisabets, 12
08001 Barcelona
Tel. 93 302 64 95
Fax. 93 302 21 18
publicaciones@cidob.org
www.cidob.org

Amb la col·laboració de
Diputació de Barcelona. Servei de Polítiques de Diversitat i Ciutadania

Coordinació d'aquesta edició
Elena Sánchez i Gemma Pinyol

Producció
CIDOB edicions

Disseny coberta
Joan Antoni Balcells

Revisió de textos
Tatiana Ticona

Traducció al català
Marta Roigé

Imprimeix
Color Marfil, S.L.

ISBN: 978-84-92511-32-7
Dipòsit legal:

Barcelona, abril de 2011

SUMARI

PRESENTACIÓ	5
<i>Narcís Serra</i>	7
<i>Imma Moraleda</i>	9
CIUTADANIA I DRETS DE PARTICIPACIÓ POLÍTICA	13
<i>David Moya</i> Instruments de participació dels immigrants alternatius al sufragi: reptes i alternatives	15
<i>Juli Ponce Solé</i> Dret a una bona administració, participació "administrativa" dels estrangers i legitimació administrativa	29
<i>Santiago Ripol</i> La Constitució Espanyola i els drets de participació política dels estrangers	45
MODELS DE CIUTAT: LA GESTIÓ DE L'ESPAI PÚBLIC	53
<i>Eva Bermúdez</i> Reflexió entorn del concepte d'espai públic	55
<i>Gemma Galdon</i> La pulsó securitària de la ciutat contemporània	61
<i>Isabel de la Vega</i> Arquitectura i compromís social: la gestió dels espais públics	75
INCLUSIÓ I COHESIÓ SOCIAL: EL PAPER DE L'ACCIÓ PÚBLICA	81
<i>Dirk Gebhardt</i> L'acció pública per a la inclusió social dels immigrants a les ciutats europees i el paper D'EUROCITIES	83
<i>Lluïsa Moret</i> Inclusió i cohesió social: el paper de l'acció pública	89
CIUTADANIA I GESTIÓ DE LA DIVERSITAT: INTERCANVI DE BONES PRÀCTIQUES	97
<i>Ramon Burgués</i> Ciutadania i gestió de la diversitat a la ciutat de Sabadell	99
<i>Vince Donovan</i> POLICESOL, Una iniciativa local del departament de policia de Gal·les del Sud	115
<i>Alex Kirchberger</i> El lloc Web Europeu sobre Integració	127
<i>Sebastian Rinken</i> La gestió de la diversitat cultural a Andalusia: bones pràctiques i reptes de futur	133

PRESENTACIÓ

Narcís Serra

President del CIDOB

El fet migratori és una realitat estable que continua comportant grans reptes. Si bé sembla necessari que les administracions públiques continuïn replantejant-se les accions sobre les qüestions de la integració, el nivell d'aprofundiment i de resposta ha canviat. En aquest nou estadi migratori cal que ens qüestionem sobre els models de ciutadania als quals les societats liberals han de fer front. El concepte de ciutadania requereix una nova conceptualització ja que la seva definició tradicional ha quedat antiquada enfront dels nous desafiaments. És en aquest marc en què es desenvolupa aquesta publicació titulada *Polítiques públiques i models de ciutadania*.

Aquesta publicació és el resultat del VII Seminari Immigració i Europa celebrat a Barcelona el 19 de novembre de 2009 i organitzat per l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania de la Diputació de Barcelona, la Fundació ACSAR i el CIDOB. L'objectiu principal d'aquest seminari ha estat oferir un espai de reflexió i debat sobre les polítiques d'immigració, que permeti treballar de forma continuada en els reptes de la ciutadania en l'era de la globalització. En concret, en aquesta ocasió s'ha tractat de reflexionar sobre els elements i instruments principals que s'obren al possible accés a una ciutadania eficaç i responsable per part de la immigració, sempre, i com ja és habitual en aquest seminari, des de l'àmbit local, encara que tenint en compte les dinàmiques estatals, europees i internacionals.

La construcció d'una societat inclusiva i cohesionada requereix d'acció i reflexió pública. Com que l'àmbit local és l'esfera d'acció més directa, són les administracions locals les que hauran de trobar sortides per afrontar el desafiament que suposa l'increment de la diversitat i de la pluralitat en la nostra societat i, especialment, les que hauran de contestar davant les necessitats de nous models de ciutadania.

L'accés a la ciutadania comporta diferents respostes per part de les administracions públiques. Entre aquestes, l'accés efectiu als drets de participació política, la resolució eficaç de la gestió de la diversitat en l'espai públic i la lluita contínua contra l'exclusió social. La societat de destinació reclama als immigrants que formin part de forma responsable de la ciutadania d'acollida però, per a això, cal l'atorgament i l'accés efectiu tant als drets com als deures en el seu conjunt.

La ciutadania responsable no es pot aconseguir només amb el pas dels anys, cal que es dissenyin polítiques per aconseguir aquest objectiu. L'accés a la nacionalitat és una de les vies, o la via més directa d'accés a la ciutadania, però és cert que hi ha passos intermedis efectius com són els drets de participació política dels immigrants o la participació a procediments de consulta en les iniciatives polítiques. En definitiva, la creació d'un espai públic de qualitat.

Les ciutats són el lloc més propici per a la construcció social i on es defineixen clarament les dinàmiques de poder, la qual cosa constitueix un espai ideal per construir una concepció de ciutadania. Les ciutats han de triar entre preservar una concepció tradicional o escollir una concepció més àmplia, en la qual es permeti a tots els ciutadans exercir el seu dret a l'espai públic i que tingui com a base l'exercici de drets i deures de forma responsable, fent-los partícips reals de la comunitat i on es doni de forma efectiva la no-discriminació en la provisió de serveis públics.

Amb aquesta publicació s'ha buscat incidir en el debat cada vegada més profund sobre la concepció de ciutadania, tractant de reflexionar sobre les noves vies d'accés a la participació ciutadana i sobre una gestió més coherent de la immigració per part de les diferents esferes administratives, polítiques i de la societat civil.

Com cada any, voldria acabar agraint el suport que l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania de la Diputació de Barcelona dóna a la celebració d'aquest seminari i a la seva posterior publicació. En aquesta ocasió, voldria sumar a aquest agraïment la col·laboració i el treball conjunt realitzat amb i per la Fundació ACSAR.

Imma Moraleda

*Diputada d'Igualtat i Ciutadania
Diputació de Barcelona*

En primer lloc, voldria agrair a la Fundació CIDOB la feina que ha fet any rere any per tal que sigui possible celebrar ja la setena edició del Seminari Immigració i Europa. És un plaer tornar a ser aquí per inaugurar les jornades de treball que es desenvoluparan al llarg de tot el dia i que espero que siguin profitoses per a tots i totes.

Aquest any, l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania de la Diputació de Barcelona i la Fundació CIDOB comptem amb el suport de la Fundació ACSAR en l'organització.

En aquests set anys, en el seminari hem tractat temes d'actualitat com el paper d'Espanya en la construcció d'una política europea, el balanç del Programa de Tampere, els drets de ciutadania o la dimensió exterior de les polítiques d'immigració, entre d'altres. I els hem tractat sempre sense perdre de vista la perspectiva local, i fent un acurat seguiment de les novetats a l'agenda política europea en matèria d'immigració.

En aquesta edició, el tema central del seminari són les polítiques públiques i els models de ciutadania.

Un tema important perquè des de fa anys, els pobles i ciutats experimenten transformacions socials que, en gran part, vénen motivades per l'augment de la diversitat. Aquests canvis, en algunes ocasions, creen desajustos entre la realitat i les estructures socials existents, provocant cert desconcert i desconfiança davant de la immigració.

I els canvis requereixen l'adequació de les polítiques públiques a les noves demandes ciutadanes; ens reclamen decisió i implicació política.

Perquè afecten tota la ciutadania i tots els àmbits de govern. I és que la immigració, ara més que mai, és un fet global que afecta no només els municipis sinó també la resta de l'Estat i dels països de la Unió Europea. Tots aquests actors ens trobem amb demandes similars i amb reptes compartits.

Per aquest motiu, pren encara més rellevància la celebració de seminaris com aquest, en els quals participen representants de l'àmbit local, autonòmic, estatal i europeu.

Deixeu-me recordar que la Unió Europea està treballant des de fa anys en la construcció d'una política comunitària d'immigració per donar respostes comunes a conflictes compartits. I l'intercanvi de bones pràctiques i el debat constant entre municipis europeus, com el que avui hi haurà aquí, enriqueix i contribueix a aquesta comunitarització de les polítiques d'immigració, recollint les demandes dels governs locals.

Per totes aquestes raons, com us deia, és cabdal repensar el model de ciutadania que volem, per resoldre petits desajustos i mostrar a la societat que aquest moment de canvi és una oportunitat per millorar les estructures socials i les relacions dins de la comunitat.

Des de la Diputació de Barcelona creiem en un model de ciutadania proper a la tradició republicana, des de la qual entenem que el "ciudadà es fa", és a dir, "l'individu no neix ciudadà per naturalesa", a diferència de les concepcions liberal i comunitarista.

La primera, la liberal, se centra particularment en l'element estatal i en els drets com a vehicles que permeten que la persona tingui una posició davant de l'Estat. El ciudadà, doncs, es defineix com un conjunt de drets civils, polítics i socials; i la ciutadania, com una posició, un estatus.

La tradició comunitarista es fixa més en l'element de la nacionalitat i de la cultura, i en la identitat política diferenciada que implica ser ciudadà. El ciudadà es defineix per un sentiment de pertinença a una comunitat nacional i política, gràcies a la qual es crea lleialtat.

En el nostre cas, com us deia, apostem per un model pròxim al republicà, que entén la ciutadania, més que com un conjunt de drets, més que com una identitat comunitària, com un procés d'aprenentatge, un comportament, una actitud. Introdueix, per tant, l'element voluntarista de la ciutadania.

D'aquesta manera, el model que promovem reconeix l'autonomia del ciudadà i la ciutadana, que es compromet amb la gestió dels afers públics i de la comunitat, i, per tant, assumeix obligacions, deures i responsabilitats.

L'individu desenvolupa les actituds i aptituds que el defineixen com a ciudadà fruit de la pràctica, l'educació i la formació.

És en aquest marc que les polítiques de ciutadania troben el seu significat. Perquè posen l'èmfasi en el moment de canvi i de transformació social que vivim les societats del segle XXI, i en les aptituds que cal impulsar des de les polítiques públiques per tal de promoure una ciutadania més compromesa i més activa, d'acord amb el model republicà.

Des de la Diputació de Barcelona ja fa anys que apostem per les polítiques de ciutadania com a model polític per a la gestió de la diversitat i l'adequació de les administracions públiques a la nova realitat social.

Van més enllà del desenvolupament assistencialista que vam haver d'aplicar durant els primers anys de democràcia a casa nostra. Ara el context és un altre, i creiem que hem d'apostar per potenciar l'autonomia de les persones per tal que puguin desenvolupar-se com a ciutadans i ciutadanes de ple dret.

En aquest sentit, les polítiques de ciutadania entenen la immigració com a part del conjunt de la societat. S'adrecen al conjunt de la ciutadania tot fomentant la cohesió social, la convivència i la igualtat d'oportunitats. Al seu torn, promouen ciutadans actius, responsables i compromesos amb la gestió dels afers públics i es caracteritzen per ser polítiques proactives que veuen el conflicte com un repte, com una oportunitat, i no com un problema.

Les polítiques de ciutadania, doncs, són l'aposta política de la Diputació de Barcelona per fer front als nous reptes de la gestió de la diversitat. Reptes relacionats amb la recepció i acollida de les persones nouvingudes, amb la millora de la qualitat de vida de la ciutadania, amb la millora de la qualitat dels serveis públics i amb la sensibilització ciutadana.

Reptes que ha assumit l'administració local.

És per això que la participació de representants polítics i tècnics dels ens locals en aquest debat és imprescindible. Imprescindible per comptar amb l'experiència de les iniciatives públiques, sobretot locals, que en aquests àmbits hem dut a terme.

Des de la Diputació de Barcelona reiterem el nostre suport als municipis per tal d'adaptar les polítiques de gestió de la diversitat a la nova realitat social.

Polítiques que han de ser liderades pels consistoris municipals però que han de comptar amb la col·laboració de tots els àmbits de govern. Enfortir els canals d'interlocució entre totes les administracions competents en matèria d'immigració és una assignatura pendent.

Espais de referència com aquest milloren la coordinació interadministrativa i faciliten la construcció d'un discurs compartit, que sigui clar, sincer i transparent per a la ciutadania.

Des de l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania de la Diputació de Barcelona, creiem que el programa és prou extens i planteja qüestions de gran rellevància per a les agendes públiques.

Entre aquestes, destaca el debat entorn de la convivència, la cohesió social i la igualtat d'oportunitats; les polítiques de ciutadania; els drets de participació política; la importància dels espais públics; el paper de l'acció pública en la gestió de la diversitat, entre d'altres.

Esperem que aquest seminari sigui de gran utilitat per a tots/es vosaltres.

CIUTADANIA I DRETS DE PARTICIPACIÓ POLÍTICA

- INSTRUMENTS DE PARTICIPACIÓ DELS IMMIGRANTS ALTERNATIUS AL SUFRAGI: REPTES I ALTERNATIVES

David Moya

- DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ, PARTICIPACIÓ "ADMINISTRATIVA" DELS ESTRANGERS I LEGITIMACIÓ ADMINISTRATIVA

Juli Ponce Solé

- LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA I ELS DRETS DE PARTICIPACIÓ POLÍTICA DELS ESTRANGERS

Santiago Ripol

INSTRUMENTS DE PARTICIPACIÓ DELS IMMIGRANTS ALTERNATIUS AL SUFRAGI: REPTES I ALTERNATIVES

David Moya

Institut de Dret Públic, Universitat de Barcelona

La immigració a Espanya és avui un fet incontestable i irreversible. Les dades estadístiques parlen per si mateixes: entre 1985 i 2009 es va passar d'un quart de milió de residents estrangers regulars (un 0,6% de la població) a gairebé cinc milions (entorn del 10% de la població), i tot i que els últims dos anys el seu creixement s'ha alentit per efectes de la crisi econòmica¹.

Aquest canvi profund en l'origen i composició de la nostra societat, completament imprevisible en els inicis democràtics del nostre país, quan es van assentar les bases polítiques constitucionals i legals del nostre sistema polític, presenta múltiples implicacions: la més important és la de la seva representació i participació política, especialment pel que fa al dret de sufragi, qüestió ja tractada en treballs anteriors a aquest², per la qual cosa aquí només sintetitzarem algunes idees. Tanmateix, al marge dels plantejaments jurídicocostitucionals que condicionen el reconeixement de drets i en particular el sufragi dels estrangers, sí que intentarem oferir algunes reflexions de caràcter pràctic, ja que són importants per tractar algunes de les alternatives al sufragi que solen considerar-se també instruments de participació dels immigrants en el nostre sistema polític.

El limitat dret de sufragi dels estrangers residents en les eleccions municipals

L'únic precepte constitucional que té en compte la possibilitat del sufragi dels estrangers és l'article 13.2 CE, que obeeix a la lògica de l'època en què es va redactar, quan els espanyols eren encara els emigrants en altres països, i que va limitar la possibilitat de participació als comicis locals a la condició de reciprocitat que, avui dia, només compleixen un nombre molt reduït d'estats, els nacionals dels quals són els únics que es beneficien d'aquest mecanisme de participació. Aquesta redacció es va considerar una posició intermèdia entre els defensors de la doctrina clàssica que lliga la participació política a la plena ciutadania (a Espanya unida a la condició de la nacionalitat espanyola) (Massó Garote, 1997; i Rodríguez-Drincourt, 1997) i la tendència que es començava a explorar en alguns països europeus durant la dècada dels setanta a favor de l'ex-

*Aquest treball recull i actualitza algunes idees presents en treballs anteriors de l'autor principalment a AJA, Elíseo (coord.). *Los derechos y libertades de los extranjeros en España*. València: Tirant lo Blanch editorial, 2009; o a MOYA, David (coord.). *El reconocimiento del derecho de sufragio municipal a los extranjeros extracomunitarios en Europa y su participación política*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer editorial, 2010 (en premsa).*

1. Aquestes xifres inclouen els ciutadans de la Unió Europea a 31 de desembre de cada any, i s'han extret dels diferents Anuaris d'Immigració elaborats per la Secretaria d'Estat d'Immigració i Emigració, disponibles a <http://extranjeros.mtas.es/>. A 31 de desembre de 2009, la xifra era 4.791.232 estrangers residents.
2. Vegeu el treball del professor Santiago Ripoll en aquest mateix volum.

tensió d'aquest article als estrangers (fonamentalment Suècia el 1976 i determinats cantons de Suïssa amb certa tradició històrica en aquest punt); una tendència a la qual s'apunten posteriorment altres països i que es reflectia ja en els debats al voltant de la proposta d'allò que molt més tard seria el Conveni sobre participació dels estrangers en la vida pública local del Consell d'Europa (1992), debatuda al Consell d'Europa des de 1973.

Partint de la Declaració 1/1991 del Tribunal Constitucional sobre l'abast i interpretació de l'article 13.2 CE, s'acaba deduint que el Tribunal Constitucional justifica aquesta reduïda i condicionada obertura del sufragi als estrangers per una combinació de dos arguments: d'una banda, que les eleccions municipals són essencialment eleccions administratives, de manera que la participació en aquestes no suposaria en realitat una participació en òrgans electius amb potestats lligades a l'exercici de sobirania; i en segon lloc, que és lògic que el cos electoral del poble sobirà que escull representants per als parlaments centrals i autonòmics només puguin ser els ciutadans nacionals. Aquesta interpretació, més enllà que pugui ser summament discutible en la seva premissa inicial, està sent desbordada en gran manera per una tossuda realitat: si una desena part de la població resident a Espanya és estrangera i té vedada la participació en els principals comicis, aquesta dada ha de ser preocupant si es vol continuar sostenint que el nostre sistema democràtic se sustenta sobre una representativitat real i substantiva. Més dubtós és l'abast de la prohibició constitucional de sufragi pel que fa a la participació dels estrangers mitjançant mecanismes de participació de caràcter no electiu o representatiu, com la participació en referèndums, consultes populars, etc., qüestió que es tractarà més endavant. Amb tot, la decisió del Tribunal Constitucional té la virtut de tancar el debat sobre la qüestió deixant obertes únicament qüestions menors, i remetre a una eventual reforma la decisió sobre l'ampliació del dret de sufragi a tots els estrangers i a qualsevol tipus d'eleccions, concretament a les autonòmiques i nacionals.

La segona exigència constitucional ofereix un marge de maniobra més gran. L'exigència constitucional de *reciprocitat*, sobre la qual no existeix una doctrina constitucional assentada, constitueix actualment el límit que constreny en la pràctica actual l'ampliació del dret de sufragi municipal al màxim nombre d'estrangers. La reciprocitat respon inicialment a la idea que dos estats es comprometen a reconèixer drets o prerrogatives en condicions substancialment semblants als ciutadans de l'altre, residents legals en el seu territori. D'aquesta manera, un Estat pot ampliar selectivament el dret de sufragi en funció de la nacionalitat dels estrangers. Si s'assumeix l'exigència de reciprocitat com un requisit ineludible per al reconeixement del sufragi dels estrangers a Espanya, ha d'abordar-se llavors un examen dels elements necessaris per al reconeixement de les eleccions en altres estats susceptibles d'oferir reciprocitat; de la mateixa manera, s'haurà d'analitzar quina és la normativa més adequada per dur a terme aquest reconeixement. Fins ara, només els Estats Membres de la Unió Europea i Noruega gaudien d'un règim de reciprocitat, en el primer cas com a resultat del Tractat de Maastricht de 1992 i en el segon, d'un conveni bilateral a aquest exclusiu efecte (Santolaya i Díaz Crego, 2008; i Santolaya i Revenga, 2007). La Proposició no de llei de 2006, adoptada per unanimitat per tal d'estendre el dret de sufragi municipal al màxim nombre de països possibles, va remetre a la Comissió Constitucional del

Congrés l'estudi de les modificacions legals necessàries per fer-la efectiva (fonamentalment de la Llei Orgànica de Règim Electoral General, LOREG), i, fins i tot, es va interessar per alguns diputats el Dictamen del Consell d'Estat per aclarir l'abast d'aquesta exigència constitucional. Aquest consens sembla resoldre la incògnita respecte a la primera de les dimensions de la reciprocitat, la *dimensió formal*, referida als instruments normatius necessaris per assegurar el compliment de la condició dirigida a altres països de reconèixer expressament aquest dret als espanyols i que això constitueixi una obligació exigible (una llei o un tractat). La segona dimensió de la reciprocitat, la *dimensió material*, implica determinar les condicions per tal que l'exercici del dret de sufragi tingui unes condicions en altres països semblants o equiparables a l'espanyol. Això significa que s'ha de vetllar per tal que en aquests països es produeixin les condicions mínimes necessàries per a l'exercici real i efectiu del sufragi en les eleccions municipals, és a dir, que es compleixin uns estàndards mínims de democràcia representativa a escala local. Als països on simplement no existeixen eleccions a escala local o els processos electorals no siguin lliures i democràtics no hi haurà reciprocitat³. En la pràctica, per a la firma de convenis bilaterals de reconeixement del dret de sufragi només caldria el compliment d'una sèrie de criteris relativament laxos, com seria la necessitat que els comicis locals fossin lliures, a través de l'elecció de representants mitjançant sufragi universal i secret, i que fossin democràtics de conformitat amb els estàndards establerts per les organitzacions internacionals⁴, la Unió Europea i el Ministeri d'Afers Exteriors espanyol. En aquest sentit, la reciprocitat es projectaria sobre les condicions bàsiques d'exercici del sufragi, no sobre elements contingents del sistema electoral (proporcional, majoritari, barreres electorals, etc.).

Romandria a disposició dels estats signataris l'opció pel reconeixement del sufragi actiu i passiu o només de l'actiu, com és el cas de Noruega i probablement de diversos països llatinoamericans. La durada de la residència exigible per poder reconèixer aquest dret sol oscil·lar entre els tres i els cinc anys, encara que convindria optar en la mesura del possible per un mateix període i així reduir el grau de disparitat entre països. Si bé una interpretació més flexible del criteri de reciprocitat pot permetre ampliar l'espectre de països, als nacionals dels quals es pot oferir el dret de sufragi en les eleccions locals, aquesta no deixa de ser una solució molt limitada: en primer lloc, constitueix una resposta pragmàtica a una qüestió que mereixeria una cobertura constitucional molt més sòlida, àmplia i clara que la dotés de cobertura; i en segon lloc, per l'impossible compliment per part d'un gran nombre de països de l'exigència de reciprocitat (no són democràtics, no hi ha eleccions municipals o la designació de representants és radicalment diferent, etc.). Des del punt de vista dels estrangers que no hi poden participar, aquest tractament es pot percebre com molt poc equitatiu i probablement com una altra mesura de privilegi més cap a determinades nacionalitats (Solanes, 2008).

A totes les crítiques anteriors sobre l'extensió del dret de sufragi mitjançant acords internacionals bilaterals, ha de sumar-se una altra d'índole pràctica igual o més important: a primera vista, la reciprocitat convencional té un recorregut estadísticament relativament limitat. Del 10% aproximat d'estrangers residents a Espanya, prop del 4% són ciutadans comunitaris; de l'altre 6%, només entre el 0,6% i el 0,8% podria participar en les eleccions; queden fora més del 5%, és a dir, més de dos milions i mig d'estrangers (vegeu Taula 1).

3. Davant de països que no disposen d'un sistema equiparable al nostre (no hi ha municipis com a institució políticament autònoma o els seus òrgans decisoris no són escollits democràticament, per exemple) o amb els quals no es vulgui o no es pugui mantenir relacions internacionals (quan existeix un Govern que l'Estat espanyol no reconeix, una Junta Militar, fruit d'un cop d'Estat seria el cas paradigmàtic, però es poden plantejar altres casos en els quals un país no està en condicions d'assumir aquest tipus d'acords). Per a una anàlisi de la situació de diversos països que podrien trobar-se en aquesta situació, es pot llegir Santolaya i Díaz Greco (2008), p. 67 i s.
4. Dins de Nacions Unides, diversos òrgans han establert paràmetres per a la realització d'eleccions conforme a estàndards democràtics, vegeu, per exemple, UN Department of Political Affairs, Electoral Division (<http://www.un.org/Depts/dpa/ead/focal%20Point.html>) o UN Development Program, Democratic Governance, <http://www.undp.org/governance/sl-elections.htm>. L'Organització per a la Seguretat i Cooperació a Europa elabora informes sobre processos electorals en diversos països europeus i no europeus, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Elections (<http://www.osce.org/odihr-elections/14207.html>). Al Consell d'Europa la coneguda com a Comissió de Venècia s'encarrega d'elaborar directrius i participar en l'avaluació dels processos electorals (http://www.venice.coe.int/site/main/presentation_E.asp?MenuL=E).

Taula 1. Països més representatius susceptibles de reciprocitat, potencials votants a desembre de 2008				
Poblacions estrangeres	Residents de llarga durada (5 anys)	Familiars de comunitaris	Familiars de comunitaris (coeficient 25%)	Votants
Equador	108.741	19.883	4971	113712
Colòmbia	53.246	45.950	11488	64734
Perú	24.431	13.203	3301	27732
Argentina	11.177	35.528	8882	20059
Bolívia	4.011	3.185	796	4807
Veneçuela	3.073	16.705	4176	7249
Uruguai	2.852	9.929	2482	5334
Xile	4.669	4.556	1139	5808
Paraguai	399	2.345	586	985
			Total	250.420

Font: elaboració pròpia, sobre dades de desembre de 2008 disponibles a <http://extranjeros.mtin.es/>.

5. Pes poblacional per damunt del 0,5% de la població total espanyola, és a dir més de 25.000 nacionals a Espanya. Per exemple s'exclou Islàndia, amb el 0,01% de la població a Espanya, 557 residents, malgrat que reuneix les condicions per al reconeixement del sufragi. El mateix serveix per a Nova Zelanda, Cab Verd o Trinitat i Tobago. El cas de Paraguai és més rellevant però també demogràficament i estadísticament poc significatiu, amb 15.186 residents.
6. Segons Santolaya i Crego (2008), quedarien fora altres estats com Costa Rica, Guatemala, Salvador, Mèxic, Hondures, Nicaragua, Panamà, República Dominicana, Rússia, Ucraïna, Liechtenstein, EUA, Xina, Filipines, Gàmbia, Guinea Equatorial, Índia, Mali, Marroc, Mauritània, Nigèria, Pakistan, Senegal, Cuba i, en l'actualitat, Equador.
7. Equador va aprovar el 2008 una reforma constitucional que va modificar l'exclusió constitucional del sufragi d'estrangers, permetent el sufragi dels estrangers residents durant més de cinc anys a l'Equador, reconeixement constitucional que facilita evidentment la reciprocitat en el reconeixement del sufragi a Espanya (art. 63.2 Constitució de la República de l'Equador de 2008, <http://www.asambleanacional.gov.ec/>).
8. En l'actualitat resideixen legalment a Espanya aproximadament 2.534.367 estrangers extracomunitaris, dels quals 304.187 en règim comunitari.
9. El requisit de cinc anys de residència és comú a tots els acords negociats a partir de 2008; tanmateix, els negociats durant el 1990, dels quals només hi ha vigent el de Noruega, exigeixen solament tres anys de residència, i a més en aquest cas el dret de sufragi és únicament actiu.

L'exigència constitucional de reciprocitat i la necessitat de donar-li compliment mitjançant un conveni bilateral redueix enormement el potencial de participació, ja que el nombre de països susceptibles d'establir un règim de reciprocitat en els termes anteriorment descrits és molt reduït. Santolaya i Crego (2008) han revisat la llista de països tercers amb els quals es podrien tancar acords bilaterals de reconeixement recíproc del sufragi municipal –i amb una població demogràficament significativa⁵–; el resultat és força magre, ja que es redueix a vuit països que amb prou feines reuneixen el 10% de la població estrangera extracomunitària a Espanya, entre residents permanents en règim general i residents en règim comunitari: Bolívia, Xile, Colòmbia, Perú, Uruguai, Veneçuela i, amb més dificultats, Argentina⁶ i Equador⁷, tots països llatinoamericans. Sobre poc més de dos milions i mig d'extracomunitaris⁸, la possibilitat de reciprocitat reduiria el sostre de potencials votants a poc menys de la meitat d'aquesta xifra, com a màxim a 1.214.713 persones.

El segon requisit, un *període de residència prèvia*, encara que perfectament raonable, és particularment perjudicial a mitjà termini en un país com Espanya, l'experiència migratòria del qual encara és molt recent, fet que limita l'impacte d'aquests tractats. Així, si s'amplia el dret de sufragi municipal als estrangers de tercers estats que hagin residit legalment i ininterrompudament un mínim de cinc anys a Espanya⁹; i aplicant acumulativament el requisit de reciprocitat i el de residència prèvia de cinc anys, resulta un màxim d'aproximadament 250.000 potencials votants extracomunitaris, d'un total de més de dos milions i mig de residents extracomunitaris

Aquest càlcul, summament aproximatiu¹⁰, té la virtut de marcar una tendència que situa la capacitat de participació de la població resident extracomunitària en gairebé un 10% avui dia, encara que el més lògic seria que el conjunt de residents de llarga durada s'ampliés amb el temps. Així plantejada, l'ampliació del dret de sufragi mitjançant instruments convencionals que combinen la reciprocitat i una residència mínima de cinc anys, tot i que en la pràctica poden tenir efectes molt restrictius pel que fa al potencial cos electoral, ha de prendre's com un mecanisme d'ampliació del dret de sufragi que opera en conjunció amb uns altres. Així, del conjunt de ciutadans estrangers residents a Espanya, prop del 40% pot votar per ser ciutadà comunitari (més d'1,5 milions), i del 60% restant (2,6 milions) podrien arribar a fer-ho algun dia gairebé la meitat (1,2 milions), ja que s'estan establint convenis amb els seus països d'origen. Això significa que es pot assolir una cobertura poten-

cial de prop del 70% de la població estrangera, encara que els primers puguin exercir el sufragi sense requisits de residència prèvia i als segons se'ls exigeixin cinc anys de residència prèvia, condició que amb el pas del temps cada vegada més estrangers compliran. I en això pot radicar una altre possible avantatge del model seguit: la seva gradualitat, que permet anar incorporant aquests col·lectius progressivament. Això no significa que aquest sistema no presenti un greu inconvenient: així, un conjunt d'estrangers sempre quedaran exclosos del dret de sufragi i, per tant, no representats políticament sota cap fórmula; el seu nombre podria ser, a mitjan 2008, del 30% (prop d'1,5 milions). Aquest sistema estaria format fonamentalment pels nacionals de sis països: Marroc, Xina, República Dominicana, Ucraïna, Algèria o Cuba. Entre aquests sis països sumen 1.115.000 persones, una xifra gens menyspreable de persones que no tenen expectatives de participar en les eleccions municipals excepte en el cas que es produeixin canvis legislatius importants o, en alguns casos, transformacions polítiques profundes.

En la pràctica, a més, cal tenir en compte que les xifres anteriors no són de votants reals, sinó merament potencials i que les xifres de votants reals encara podrien disminuir més, no només per la possible abstenció, sinó sobretot per l'aplicació als estrangers d'un requisit legal addicional que no existeix per als espanyols (article 176.1.b LOREG), com és l'exigència d'alta en el registre censal per als votants estrangers, una gestió que per als espanyols es realitza automàticament pel cens a partir de les dades que operen en el padró municipal. Fins ara, aquest requisit ha estat el responsable d'una reducció del pes del vot estranger de fins a dos terços sobre el nombre de potencials votants comunitaris, que podien haver participat en les eleccions municipals però que, en abstenir-se de tramitar la seva alta en el registre, han renunciat a fer ús d'aquest dret. Aquest requisit, que disminueix o almenys desincentiva la participació, probablement generi el mateix efecte o un efecte similar sobre els ciutadans extracomunitaris¹¹. No obstant això, per dir-ho clarament, aquest ja no és un condicionant pel que fa a la titularitat del dret, sinó només del seu exercici.

Les raons anteriorment exposades justifiquen, al meu entendre, una reflexió sobre la necessitat d'una reforma constitucional que permeti superar la limitació a les eleccions municipals i ampliar el dret a la resta de convocatòries electorals. Tanmateix, en vista de la dificultat actual per salvar l'exigència de l'article 13.2 CE de reciprocitat per al reconeixement del dret de sufragi als estrangers –encara que es limités la seva participació a les eleccions locals–, s'ha plantejat un debat sobre la necessitat d'obrir controladament el sistema polític a la participació dels estrangers mitjançant mecanismes alternatius al sufragi directe. Aquest plantejament, sorgit tant de la necessitat com de les recomanacions del Consell d'Europa¹², consistent en la introducció de mecanismes alternatius de participació política dels immigrants passa, en primer lloc, pel reconeixement de l'exercici de determinats drets civils com els drets d'associació, expressió, religió, reunió i manifestació, que permetin als estrangers tenir una presència en la societat i participar en la conformació de l'opinió pública així com en la col·laboració i també pressió sobre les administracions; en segon lloc, pel reconeixement als estrangers d'un segon grup de drets, com els drets de sindicació i de representació sindical, propis de les societats industrials que els permeten participar en el procés de negociació i concertació laboral per tal de millorar les seves condicions de vida, for-

10. Cal tenir en compte que aquest càlcul parteix de diverses premisses molt genèriques. Per començar s'ha establert en un 25% el percentatge de familiars extracomunitaris de ciutadans comunitaris amb més de cinc anys de residència, però aquesta és una mesura que varia entre col·lectius, igualment, es parteix de les dades sobre permisos de residència de llarga durada, fet que no és exactament igual que haver residit legalment cinc anys a Espanya. Per això apuntem que aquest és un càlcul merament aproximatiu.

11. En les eleccions municipals de 2007 figurava censada una fracció encara menor, uns 334.594 electors de la UE i Noruega (d'aquest últim país a penes 522 persones), quan el nombre de ciutadans comunitaris i noruecs en el territori ascendia a més de 1.500.000 persones, si bé la situació transitòria de romanesos i búlgars pot haver afectat en la mesura en què van suposar el pas a règim comunitari el 2007 de més de 600.000 persones.

12. *Measurement and indicators of integration*, Council of Europe, Strasbourg 1997; *Framework of integration policies*, Council of Europe, Strasbourg 2000; *Diversity and cohesion: new challenges for the integration of immigrants and minorities*, Council of Europe, Strasbourg 1997; *Religion and the integration of immigrants*, Council of Europe, Strasbourg 1997.

mant part d'òrgans representatius i/o participatius dins del món laboral; en tercer lloc, mitjançant la creació d'institucions consultives i, sobretot, la institucionalització d'aquestes en els procediments de consulta, fet que permet canalitzar cap a fòrums i espais de discussió privilegiats els debats al voltant de la immigració o relacionats amb aquesta. Com veurem, a Espanya s'han donat passos significatius en aquestes tres direccions.

Associacionisme i participació pública de les associacions d'immigrants

Malgrat que l'aparició d'associacions i entitats dedicades a facilitar l'assentament i la integració dels estrangers es remunta a molt abans de l'adopció d'una regulació sobre aquestes, el reconeixement explícit als estrangers del dret d'associació ha requerit reformes legals així com dues sentències del Tribunal Constitucional per resoldre la titularitat i exercici per part dels estrangers d'aquest dret.

Efectivament, a la Constitució, els drets d'associació, reunió i manifestació apareixen definits com a drets de caràcter més aviat universal. No obstant això, i com ja hem apuntat anteriorment, la legislació d'estrangeria ha tendit a introduir restriccions al seu exercici per als estrangers. Davant el silenci de la Llei Orgànica 1/2002, de 22 de març, reguladora del Dret d'Associació, el règim resultant després de les STC 115/1987 i STC 236/2007 és que els estrangers amb permís d'estada i de permanència poden exercir el dret d'associació en els mateixos termes que els espanyols, excepte en el cas que la seva voluntat sigui la de constituir un partit polític, que, com a manifestació específica del dret d'associació, gaudeix d'un règim particular regulat en la Llei Orgànica 6/2002, de 27 de juny, de Partits Polítics¹³. Pel que fa a la resta de casos, els estrangers poden tant fer-se membres d'associacions ja existents com promoure i constituir associacions noves; l'article 69 LODYLE ordena els poders públics promoure l'associacionisme entre els estrangers, donar suport als sindicats, organitzacions empresarials i a les organitzacions no governamentals, facilitant recursos materials i ajuda econòmica. En l'àmbit municipal, la legislació local reforça aquest mandat dirigit als poders públics en imposar als ajuntaments l'obligació de fomentar l'associacionisme veïnal, prestar ajuda i facilitar la participació d'aquestes entitats en l'administració municipal¹⁴.

No obstant això, aquesta visió del paper de les associacions i de la seva obertura als ciutadans estrangers no sempre ha estat tan clara. Com diem, ha emfatitzat la importància del reconeixement d'aquests drets en un context en què, constitucionalment, el sufragi en la major part de processos electius els està vedat, així com pel que fa als drets d'associació, reunió i manifestació que la STC 236/2007 considera estretament interrelacionats¹⁵. Això no significa que el Tribunal Constitucional no sigui sensible a la possible necessitat d'introduir algunes limitacions al seu exercici per part dels estrangers, però sembla clar que descarta que aquestes limitacions puguin desnaturalitzar el gaudi del dret quan es tracta de residents regulars (STC 115/1987) o fins i tot l'exclusió completa dels estrangers en situació irregular del seu exercici (STC 236/2007 i STC 259/2007).

Des d'una perspectiva més pràctica, cal apuntar que l'increment progressiu de la immigració cap a Espanya ha dut les grans entitats d'assistència

13. A diferència de la precedent Llei 54/1978, la LO 6/2002 equipara els estrangers residents regulars als nacionals en la possibilitat d'afiliació a un partit polític, tot i que, respecte de la creació de partits polítics, la llei continua reservant el dret de creació d'aquests als espanyols.
14. Articles 72 i seg. de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases de Règim Local (LRBRL) i els articles 227 i següents del Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre, Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les corporacions locals (ROF).
15. En aquesta sentència el Tribunal Constitucional va deduir la inconstitucionalitat sense nul·litat del precepte, en considerar que l'exclusió dels estrangers irregulars de la titularitat d'aquest dret vulnerava l'article 22 CE (FJ. 7). En la mateixa sentència el Tribunal va declarar inconstitucional l'article 7.1 LODYLE que negava el dret de reunió als estrangers en situació d'irregularitat (FJ. 6). Amb un argument similar declararia inconstitucional l'article 11.1 LODYLE que fa referència al dret de llibertat sindical, considerant que l'exclusió total del dret de llibertat sindical dels estrangers en situació administrativa irregular era també contrària a l'article 28.1 CE. Aquesta posició va ser reiterada pel Tribunal a la STC 259/2007 de 19 de desembre.

social a prestar una atenció creixent a la immigració, al mateix temps que anaven apareixent tota una constel·lació d'associacions dedicades al treball amb els immigrants. Ara bé, l'associacionisme dels estrangers constitueix un instrument clau per aconseguir la participació i la integració social dels immigrants.

Efectivament, el model d'associacions prevalent en les dècades dels vuitanta i noranta es corresponia amb el que es coneix com a "associacions proimmigrants", entitats sense ànim de lucre que desenvolupen la seva activitat en l'àmbit de la immigració sorgides de la societat receptora i constituïdes, en part, per ciutadans nacionals; aquest model d'entitats és el que assumeix la prestació de serveis de forma generalista o especialitzada a la població immigrant. Tanmateix, en els últims anys, han anat apareixent altres models d'associacions que es poden qualificar com a "associacions d'immigrants", creades i promogudes pels mateixos col·lectius d'immigrants, més petites i més centrades en la protecció de col·lectius concrets o d'interessos específics (associacions de dones, de defensa de la cultura, associacions organitzades per nacionalitat, etc.), tot això amb un paper més representatiu i reivindicatiu, però que no gaudeixen encara ni de suficient impacte mediàtic i/o polític (Marzal, 2006) ni dels recursos que gaudeixen les associacions proimmigrants.

Moltes entitats han dedicat una part gens menyspreable dels seus recursos i de la seva capacitat a la prestació directa de serveis als immigrants, a partir de recursos i fons públics. En aquest sentit, la tendència de les administracions públiques a utilitzar les associacions com a potencials prestatàries de serveis que l'Administració prefereix externalitzar, especialment els dirigits als estrangers en situació irregular, complica el paper de les associacions per actuar com a instrument de participació política. Tot i que és cert que algunes entitats assumeixen una funció més gran com a prestatàries de serveis (Creu Roja, Caritas, etc.) i altres assumeixen altres funcions més relacionades amb l'orientació, la participació, la denúncia, etc., persisteix en moltes d'aquestes una certa duplicitat d'actuacions.

L'associacionisme ha estat una de les apostes més clares de canalització de la participació política dels immigrants en la societat d'acollida durant els primers vint anys de gestió migratòria a Espanya, tal com indiquen les diverses disposicions legals¹⁶ i plans d'immigració, que han fet de la promoció de l'associacionisme la punta de llança per aconseguir una presència més gran en l'agenda política. Però en el moment actual aquest instrument es revela insuficient per cobrir les necessitats reals de participació política dels estrangers i, de fet, l'absència de vies reals ha obligat les associacions a cobrir part de les funcions que correspondria realitzar als representants polítics, desnaturalitzant les funcions que els són pròpies, i fins i tot compromentent la seva actuació en els seus àmbits naturals d'acció. Planteja, fins i tot, el dubte en moltes de les actuacions reivindicatives de les associacions sobre el grau de legitimitat o suport amb què compten entre el col·lectiu immigrant. Aquest dèficit de legitimitat s'estén a les institucions i procediments en què participen en representació putativa dels immigrants.

En efecte, i aquesta és una crítica que no es circumscriu únicament a les associacions, en absència d'autèntics mecanismes de representació, els alternatius acaben adquirint una dimensió, importància i, el que és pitjor, aparença de representativitat sobredimensionada i, en gran manera, falsa. Si la legitimitat de la seva representació no ha pogut ser

16. L'article 69 LODYLE estableix una obligació per als poders públics de promoure l'associacionisme entre els estrangers, de donar suport als sindicats, organitzacions empresarials i a les organitzacions no governamentals, facilitant recursos materials i ajuda econòmica. Aquesta ajuda es pot materialitzar tant mitjançant els programes generals com en relació amb les seves activitats específiques. Per la seva part, els articles a 72 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local (en endavant, LRRL) i els articles 227 i següents del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les corporacions locals (en endavant, ROF), aprovat pel Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre, estableixen l'obligació dels ajuntaments de fomentar l'associacionisme veïnal i prestar ajuda i facilitar la participació d'aquestes entitats en l'administració municipal, d'acord con la representativitat d'aquestes.

contrastada per cap procés electiu democràtic, els poders públics acaben legitimant i reforçant el lideratge d'aquests interlocutors dins les seves pròpies comunitats o col·lectius, quan de vegades aquest lideratge pot tenir una base molt feble basada només en la simple aparença de proximitat al poder públic que puguin tenir aquells líders (una espècie d'“efecte prestigi”).

Els consells de participació d'immigrants com a instrument intermedi i alternatiu de representació

Després de l'experiència d'aplicació de la legislació de 1985 i davant el creixent nombre d'estrangers en el nostre territori, els municipis de les localitats amb una presència més gran d'immigrants van començar a introduir fórmules de consulta i participació per al col·lectiu immigrant. Aquestes fórmules van trobar cabuda en la previsió de l'article 69 LRBR que permet l'adopció d'ordenances de participació ciutadana, en les quals es poden regular mecanismes participatius alternatius dins de certs límits. D'aquest plantejament és tributària la regulació poc després per la LO 4/2000 LODYLE, en el seu article 6.2, d'un procediment especial de representació electiva i participació política local pels immigrants que no poden participar en les eleccions municipals¹⁷. La modificació posterior del precepte per LO 8/2000, que va sumir en un silenci legal qualsevol esquema participatiu d'aquest tipus, no va impedir la proliferació de consells de participació dels immigrants a escala local, com els que ja operaven en altres ciutats europees (Consell d'Europa, 1999).

De fet, la creació d'òrgans consultius en els diferents nivells de l'Administració ha estat una constant des de final dels noranta. Paradoxalment, la LO 8/2000, que va suprimir la previsió específica de l'article 6.2 LO 4/2000 de creació de mecanismes alternatius de participació política dels estrangers, va mantenir amb algunes modificacions el Fòrum per a la Integració Social dels Immigrants, un òrgan de caràcter consultiu creat a escala de l'Administració central de l'Estat on representants de l'entorn associatiu informen les seves propostes normatives i elaboren recomanacions sobre política d'immigració i integració. De la mateixa manera, les comunitats autònomes s'han anat dotant d'instruments semblants¹⁸. En l'àmbit local, on la pràctica estava més estesa però per la seva dispersió més subjecta també a variacions en el seu règim i configuració, el reconeixement d'institucions anàlogues en l'àmbit estatal i autonòmic va promoure la seva proliferació com a instrument participatiu del col·lectiu estranger en l'activitat política i pública local en un sentit ampli. Com hem dit, la seva implantació i eficàcia varia àmpliament entre ciutats o poblacions; tot i això, el tipus de problemes a què s'enfronten són similars.

Segons Martinello (1999), els fòrums i consells poden ser doblement contraproduents en jugar com a fals succedani del dret de sufragi, que ha de ser el veritable mecanisme de participació que cal instaurar. Segons aquest autor, la seva falta de legitimitat electiva aboca a més a unes escasses competències malgrat que en un principi es pugui haver generat una gran expectativa pel que fa al seu abast, i d'aquí a la debilitat de les seves funcions. Es pot observar alguna cosa en aquells consells, la funció dels quals ha estat simplement consultiva, fins al punt que, en alguns països, han desaparegut o han entrat en franca decadència (Bèlgica, França); no obstant això, en uns altres per la seva pròpia configuració

17. En la seva versió original, l'article 6.2 permetia als estrangers residents empadronats en un municipi, que no puguin participar en les eleccions locals, escollir de forma democràtica entre ells als seus propis representants, per tal de prendre part en els debats i decisions municipals que els concerneixin, de conformitat amb la legislació de règim local." Una valoració molt positiva d'aquest procediment de participació política especial se podia trobar, per exemple, a AJA, E. I altres. *La nueva regulación de la inmigración en España*, Instituto de Derecho Público. València: Tirant lo Blanch editorial, 2000. P. 65 i s., i una altra, més crítica en canvi, a MIR I BAGÓ, J. "Municipios e inmigración. Los ayuntamientos ante la nueva ley de extranjería: participación política y derechos sociales". *Anuario del Gobierno Local*, No. 1 (2001). P. 156. La immediata reforma imposada per la Llei Orgànica 8/2000 va impedir la posada en pràctica d'aquest mecanisme, de forma que no comptem amb cap experiència contrastada en aquest àmbit.

18. A Catalunya, per exemple, el Consell Assessor d'Immigració recentment reconverit en la Taula de Ciutadania i Immigració.

mantenen una relativa importància (Regne Unit). A Espanya, en tractar-se d'un fenomen més recent, no es pot parlar de debilitat d'aquests òrgans sinó, més aviat, del compliment de la seva funció juntament amb molts altres consells consultius i òrgans de participació local. La seva existència, d'altra banda, no ha ensopit el debat sobre el dret de sufragi local als estrangers, reivindicació que continua vigent entre les associacions i que, en part, ha estat assumida pels partits polítics i pel Govern¹⁹.

Una variant en el funcionament dels Consells d'Immigrants (i Refugiats) seria la possibilitat d'instituir un sistema d'elecció de representants als consells de participació dels immigrants, de manera que els membres d'aquests es designin mitjançant un mecanisme electiu que doti aquests representants d'una legitimitat representativa. Algunes ciutats europees han introduït l'elecció a fòrums o consells consultius mitjançant participació electoral directa, com era el cas d'algunes ciutats de Bèlgica abans d'adoptar la seva legislació reconeixent el sufragi dels estrangers en les eleccions municipals (Jacobs i Tillie, 2004), o en el de determinades ciutats d'Alemanya, on s'abraçava aquesta opció precisament per la impossibilitat constitucional d'estendre el dret de sufragi als estrangers extracomunitaris²⁰. A Espanya, aquesta possibilitat, en absència de la regulació legal de l'article 6 LO 4/2000 modificada per la LO 8/2000, està sense resoldre; tanmateix, podria plantejar-se dins de les relativament flexibles lleis especials per a les grans ciutats (Ley de Capitalidad de Madrid, Carta Municipal de Barcelona) i amb més dificultat en el rígid marc de la LRRL. Això requeriria, tanmateix, regular i organitzar la celebració de processos electius per a la designació de representants a aquests òrgans. El problema rau, en aquest cas, no tant en l'organització d'un mecanisme electiu de designació dels representants com en les escasses funcions amb què han estat dotats aquests òrgans, de manera que el desequilibri entre les expectatives que generaria aquest òrgan representatiu i les seves capacitats reals d'incidència sobre les decisions polítiques podria ser més frustrant, si seguim la crítica de Martinello (1999) a aquest tipus d'òrgans²¹. Una variant d'aquesta opció seria l'elecció de representants a òrgans de representació i participació veïnal, assegurant la possibilitat que els estrangers puguin participar com a electors i també com a candidats per cobrir aquests llocs, fins i tot reservant una quota o una part d'aquests llocs al col·lectiu immigrant. Aquesta és l'opció adoptada al municipi de Madrid amb el reconeixement de la participació dels estrangers en la constitució de les Meses Veïnals de Districte. Novament, la qüestió subjacent sembla ser l'operativitat i funcions d'aquestes Meses, que tenen missions molt diverses.

La segona opció estudiada com a mecanisme de promoció de la participació ciutadana seria l'elecció d'immigrants a consellers de districte en les grans ciutats. Aquesta opció, aplicable únicament en aquelles ciutats que haguessin desconcentrat la seva gestió en òrgans infra-municipals de gestió com els districtes²², obligaria a més a modificar el sistema vigent de designació dels consellers de districte substituint-lo per un altre de caràcter electiu. En sentit estricte, s'ha argumentat que les eleccions a representants als districtes no són eleccions a assemblees amb poder sobirà i capacitat per dictar lleis (eleccions centrals i autonòmiques). Aquest argument, que a Itàlia ha generat posicions contraposades al Consell d'Estat, trobaria a Espanya un suport en la Decisió 1/1991 del Tribunal Constitucional sobre el Tractat de la Unió Europea, on es manifestava que les úniques limitacions constitucionals

19. Vegeu en aquest sentit l'adopció per unanimitat de la *Proposició no de Llei sobre reconeixement del dret de sufragi actiu i passiu dels ciutadans estrangers a Espanya* (BOCG. Congrès dels Diputats, sèrie D, núm. 327, de 3 de febrer de 2006). El 18 d'agost del mateix any ICV-PSOE van presentar conjuntament una proposta, amb el suport del Govern, per accelerar el procés d'ampliació del dret de sufragi en les eleccions locals als estrangers de determinades nacionalitats com també per demanar un dictamen al Consell d'Estat sobre l'adequada interpretació de la reciprocitat de l'article 13.2 CE. Al llarg del 2008 es va començar a negociar per part d'un ambaixador especial designat a aquest efecte, diversos tractats internacionals amb Argentina, Colòmbia, Perú, Equador i Trinitat i Tobago, entre altres, procés que ha continuat durant el 2009.

20. Com a conseqüència de l'exclusió constitucional de la possibilitat d'estendre el dret de vot a les eleccions locals als estrangers, algunes ciutats alemanyes han optat per celebrar eleccions paral·leles per als estrangers, instituint a l'efecte els consells municipals de participació d'estrangers (*Ausländerbeiräte*) escollits directament pels estrangers residents. La seva composició i funcions varia segons els Länder (que són els que regulen la seva existència i facultats en virtut de la seva competència en matèria d'administració local) i fins i tot dins de cada Land en funció de l'autonomia organitzativa dels seus municipis. En qualsevol cas es tracta sempre d'òrgans separats del Ple municipal, i que tenen assignades funcions principalment consultives en matèria d'estrangeria, però no de representants escollits que participen en les tasques del Ple. Sobre models participatius, vegeu Council of Europe (1999).

21. Precisament, la crítica de Martinello (1999) és de particular aplicació en el cas dels Consells Consultatius Communaux des Immigrants -CCCI- de Bèlgica, ja que aquests consells eren escollits per sufragi entre els estrangers, ja que es considerava que aquests no estimulaven suficientment els objectius que animaven la seva introducció, és a dir, avançar cap al reconeixement del dret de sufragi com també de dotar els col·lectius estrangers de més poder polític i mecanismes de participació, ja que havien tingut precisament l'efecte contrari. Vegeu LAMBERT, PY. "Les conseils consultatifs communaux des immigrés en Belgique", *Migrations Société*, 2001.

22. El caràcter especial dels grans municipis pot reforçar aquesta interpretació, ja que aquests disposen en virtut d'una norma especial amb rang de Llei que els permet adoptar un model d'organització i composició diferents a la resta, com sembla derivar-se, per exemple, de la Carta Municipal de Barcelona. La posició especial de Barcelona es troba reconeguda de manera general per la Llei catalana 22/1998 i la Llei Estatal 1/2006, lleis especials posteriors, que desenvolupen les especialitats previstes en la disposició addicional 6ª Apts. 2 i 3 LRBRL que estableixen l'autonomia organitzativa de l'Ajuntament dins de les directrius establertes en la Carta, directrius que fixa també el règim dels districtes.
23. La Carta Municipal de Barcelona i la Ley de Capitalidad de Madrid ofereixen cobertura, per raó de la seva excepcionalitat a experiències participatives específiques, però la proliferació d'aquest tipus d'iniciatives i la seva extensió a altres ciutats importants poden obligar a establir un marc comú sobre l'elecció directa dels òrgans inframunicipals, sigui a través de la LOREG o de la LRBRL.
24. Aquest límit es recull en la mateixa Carta Municipal de Barcelona i a l'article 1.2 de les seves *Normes de Funcionament dels Districtes*, afegint als principis d'unitat de govern, els principis d'eficàcia, coordinació i solidaritat. L'article 20 de la Carta defineix els districtes com a òrgans territorials per a la desconcentració de la gestió i descentralització de la participació ciutadana i per a l'aplicació d'una política municipal orientada a la correcció dels desequilibris i la representació dels interessos dels diferents barris i zones del municipi. Les *Normes* van ser aprovades pel Plenari del Consell Municipal el 28 de setembre de 2001 (BOP Núm. 254, de 23 d'octubre de 2001).
25. Així, l'article 10.5 de la Carta Municipal de Barcelona reconeix que "els estrangers empadronats poden participar en referèndums i altres procediments consultius que promogui l'Ajuntament", apartat que se situa justament després de l'afirmació que l'Ajuntament ha de promoure les condicions necessàries per garantir que totes les persones empadronades en el municipi puguin gaudir del dret de sufragi en les eleccions locals.

a la participació d'estrangers es trobaven en l'article 13.2 CE referit a la participació política, i la que aquí es proposa seria participació en procediments administratius-públics a escala local desproveït de caràcter polític. No obstant això, aquest argument es complica segons com es vulgui regular aquesta designació i com es configuren els districtes, ja que aquests són en principi "òrgans territorials de gestió desconcentrada" de creació municipal per facilitar la participació ciutadana en la gestió dels assumptes locals, però troben un límit legal genèric en l'article 24 LRBRL, ja que en la seva conformació han de respectar la "unitat de govern i gestió del municipi", i evitar així el "detriment de les facultats de decisió que corresponen als òrgans representatius regulats per la Llei", segons l'article 69 LRBRL. La valoració d'allò que suposi detriment de la unitat de govern municipal depèn bàsicament de la designació, composició, competències i organització concreta dels districtes²³. La simple introducció d'un procediment d'elecció directa, en la mesura que el Consell continuï sent un òrgan consultiu o semiconsultiu i el regidor sigui designat per l'alcalde, no afectaria substancialment als límits continguts en els articles 24 i 69 LRBRL²⁴. D'altra banda, algunes disposicions específiques de la normativa de les grans ciutats apunten a la voluntat d'estendre als estrangers extracomunitaris²⁵ la facultat de participació, per exemple en "procediments consultius", fet amb què amb més motiu se'ls hauria de permetre participar en eleccions a òrgans de caràcter consultiu o semiconsultiu, encara que aquest, òbviament, no és un argument jurídic.

Sobre la participació dels estrangers en processos consultius públics

Tot i que la participació de residents estrangers en consultes ciutadanes o altres mecanismes de participació popular pugui ser més que discutible des d'una interpretació restrictiva de l'article 13.2 CE, pot sostenir-se la possibilitat d'aquesta participació precisament, i de manera paradoxal, en la mateixa interpretació que ofereix la Declaració 1/1991 del Tribunal Constitucional, que, en intentar justificar les diferències constitucionals entre el sufragi en eleccions autonòmiques i nacionals de les eleccions locals, efectua una discutible distinció entre òrgans sobirans i representatius de base electiva i deixa alguns arguments que serveixen per justificar la possibilitat que els estrangers participin en aquestes consultes. Encara que no sigui compartit, el raonament del Tribunal en la Declaració 1/1991 s'estructura al voltant de la idea que aquestes consultes no conformen ni constitueixen òrgans polítics sobirans ni són vinculants i, per tant, l'opinió popular manifestada no vincula jurídicament les autoritats decisòries; no afecten així el nucli de sobirania que ostenten aquests òrgans, i que és un espai de decisió vedat als estrangers, si es vol fins i tot també a escala local per a aquells que no comparteixin les tesis del Tribunal sobre la natura més aviat administrativa dels governs municipals.

No obstant això, encara que se segueixi la lògica de l'argumentació del Tribunal Constitucional, no es pot deixar d'apuntar que aquesta és molt contestada per aquells sectors que defensen una visió oberta sobre la participació política dels estrangers en les eleccions locals a Espanya. Des d'aquesta perspectiva, el dret de participació dels estrangers en els diferents mecanismes de democràcia directa hauria de sustentar-se en

la mateixa natura i funcionalitat d'aquests instruments (consultes, iniciatives, etc.), que sorgeixen per suplir les limitacions o complementar els mecanismes tradicionals de tipus representatiu, entre aquests ampliar els àmbits de participació als quals habitualment no participen o introduir en l'agenda política qüestions que, per diferents raons, els partits o les elits polítiques no volen o no poden plantejar²⁶.

Aquesta visió sembla haver estat acollida per les normes que regulen alguns mecanismes de democràcia directa. Així, el silenci imposat per la reforma de la LO 8/2000 ha tingut l'efecte d'alimentar múltiples i disperses disposicions que regulen aquesta qüestió, i de manera destacada respecte als convocats a participar i les condicions que han de reunir. Així, per exemple, en el cas de Barcelona les consultes ciutadanes hauran de reclamar l'opinió de tots els veïns amb més de setze anys empadronats al municipi o en un districte (article 35 Carta Municipal de Barcelona), la iniciativa legislativa popular en l'àmbit de la comunitat autònoma simple residència legal (article 2 Llei catalana d'Iniciativa Legislativa Popular), el mer veïnatge en el municipi –tot i que es reconeix amb força ambigüitat– pel que fa a les consultes populars municipals (article 43.1 i 2 així com art. 161 de la Llei de Règim Local de Catalunya). Un bon exemple en aquest àmbit l'ofereix la Llei catalana 4/2010 de 17 de març sobre consultes populars per via de referèndum²⁷, que en els seus articles 4 i 5 reconduïx als titulars del dret de sufragi autonòmic o local la capacitat de participar en aquestes consultes.

Finalment, cal apuntar també que la participació dels estrangers en la vida pública es canalitza també a través d'altres vies previstes en la legislació i pràctica administrativa. Així, l'article 105 de la Constitució admet la participació en l'elaboració de disposicions de caràcter general, com a reglaments de les associacions més representatives del sector (articles 23 i 24 Llei 50/1997 del Govern), o en l'adopció dels actes administratius el tràmit d'audiència als afectats o el d'informació pública (articles 84 i 86 Llei 30/1992 de Procediment Administratiu Comú²⁸); i ja en àmbits més sectorials es preveuen també unes altres possibilitats de participació, com la que reconeix l'article 27 CE respecte a la participació dels pares en l'educació a través de les associacions de pares, previsió que es projecta després en la legislació educativa en l'assignació de funcions en el funcionament de l'escola, o l'article 48 CE sobre la participació de la joventut en la vida pública. Així mateix, no podem deixar d'esmentar l'existència d'altres vies de participació més informal que contribueixen a la socialització i integració del col·lectiu immigrant, però a la qual l'activitat administrativa pot donar suport (Mir i Bagó, 2001). Així, la creació i distribució de mitjans de comunicació considerats ètnics o nacionals (diaris, ràdios, webs, etc.), la creació de centres de pràctica religiosa en la mesura en què constitueixen punts de trobada, autoorganització o activitat cultural i orientació, la consolidació de centres o activitats de formació d'adults o de cursos dirigits a col·lectius específics (joves immigrants, dones, etc.), les activitats d'esport i oci en general, i, en aquest sentit, la potenciació en les biblioteques de serveis dirigits específicament a la comunitat immigrant o a col·lectius concrets, i que poden convertir-se en punts d'aglutinació de les demandes socials d'aquests col·lectius, de la mateixa manera que determinades activitats culturals o fins i tot alguns comerços, activitats econòmiques o gremis fortament marcats per la seva composició d'origen immigrant poden complir igualment algunes d'aquestes funcions.

26. Sobre el diferent règim aplicable als mecanismes de participació ciutadana i un altre tipus de consultes com el referèndum, de convocatòria restringida, vegeu la STC 103/2008 d'11 de setembre sobre la Convocatòria de Referèndum Basc.

27. DOGC núm. 5595, de 25/3/2010.

28. Sobre aquests mecanismes, es pot llegir el treball del professor Julio Ponce en aquest mateix volum.

Conclusions

Davant l'estancament del debat sobre el reconeixement del dret al sufragi en els últims anys, a partir de 2008 les mesures adoptades pel Govern han permès ampliar l'espectre del sufragi a gairebé la meitat de la població extracomunitària resident a Espanya encara que sigui amb importants limitacions. Evidentment, l'acció governamental s'ha vist afavorida per la incorporació dels ciutadans romanesos a la Unió Europea, així com per algunes reformes legals i constitucionals en determinats països llatinoamericans, origen d'importants contingents estrangers en el nostre territori. De tota manera, el problema de la falta de representació directa s'anirà reduint gradualment en els propers anys i se circumscriurà a uns quants països amb els quals pot resultar molt difícil el compliment de la reciprocitat.

Una de les solucions a aquest problema és la reforma constitucional, que en aquest punt es justificaria perfectament en la necessitat d'ajustar la Constitució a la realitat sociodemogràfica espanyola així com la necessitat d'integrar socialment i políticament el col·lectiu estranger en la seva totalitat, i no per nacionalitats. La reforma constitucional, a més, no donaria només l'oportunitat de suprimir el requisit de la reciprocitat, sinó també la possibilitat d'ampliar el dret de sufragi a les eleccions autonòmiques i nacionals. Al marge del debat sobre quin hauria de ser l'abast d'aquesta reforma, el cert és que malgrat ser l'opció més adequada, en la pràctica no és clar que la reforma constitucional sigui viable políticament, almenys a curt o mitjà termini. En aquest sentit, no s'ha de descartar que alguns dels països amb què actualment no existeix reciprocitat, puguin abordar reformes polítiques (Cuba) o normatives (República Dominicana, Ucraïna) que facilitin la firma d'aquests acords; no obstant això, en altres països aquest horitzó és més llunyà o improbable (Xina, Marroc, Algèria). En aquests casos, l'alternativa és l'obtenció de la nacionalitat espanyola, que actualment per a aquests països requereix el transcurs de deu anys, però que, en tractar-se d'una regulació legal, podria ser objecte d'una reforma que reduís aquests terminis, especialment si vingués acompanyada d'una política i legislació favorable a la conservació de la nacionalitat d'origen, és a dir, una política favorable a la doble nacionalitat. En aquest horitzó, per a alguns s'obriria la possibilitat de participar en eleccions municipals després de cinc anys de residència, mentre que per a la resta la participació es podria vehicular també després d'uns quants anys més a través de la naturalització. Tanmateix, no hem assolit encara aquesta situació, ja que avui dia la regulació en els articles 17 i seg. Cc. encara conserva requisits molt diferents en funció de l'origen nacional, requereix una tramitació prolongada en el temps i genera friccions pel que fa al manteniment de la nacionalitat d'origen. En aquest sentit, s'ha apuntat críticament que la nacionalitat i el dret de vot dels estrangers funcionen com una espècie de vasos comunicants, però també que la naturalització presenta singularitats pròpies que no sempre permeten aquest joc. D'altra banda, condicionar tots els mecanismes de participació política a l'adquisició de la nacionalitat és un plantejament relativament excloent quan la immigració, en comptes d'arribar esglaonadament durant els anys, ha entrat a Espanya de manera concentrada i molt intensa en un període de temps relativament breu entre 1999 i 2009, dates en què els residents regulars han passat d'aproximadament un a quatre milions. De fet, tal com Henry Layton-Henry (1990) apuntava ja fa anys, un sistema d'accés

simplificat a la nacionalitat és la quarta peça per obrir als estrangers el sistema polític i promoure la participació, i que, per contra, una regulació restrictiva d'aquesta unida a l'exclusió del dret de sufragi provoca una forta exclusió del col·lectiu estranger afectat, per molt que es facin esforços per posar a peu dret una sòlida política d'integració.

Finalment, per bé que l'associacionisme i els mecanismes generals de participació pública ciutadana i específics de consulta i representació del col·lectiu immigrant han anat creixent en importància, els resultats en aquest últim aspecte són molt desiguals. La importància del Fòrum a l'àmbit nacional és indiscutible, malgrat alguns intents de debilitar la seva posició; però la seva importància a escala local és molt diferent entre municipis i relativa en termes generals.

El més curiós és que els intents de flexibilització del rígid marc constitucional no resulten tant d'una demanda articulada pel mateix col·lectiu immigrant sinó d'una necessitat del mateix sistema polític i administratiu d'incorporar els immigrants al procés polític, fenomen en què, per cert, no ens diferenciem d'altres estats europeus. Malgrat l'interès –no exempt de preocupació– que planteja la proliferació de mecanismes alternatius de participació, la seva existència és cada vegada més clarament complementària que alternativa o substitutiva pel que fa als mecanismes de participació directa, no només perquè aquesta és una conclusió que sembla extreure's de l'experiència d'altres països o de les orientacions del mateix Consell d'Europa (1999 i 2003), sinó també perquè s'està realitzant de manera molt desigual tant territorialment com en les seves concretes fórmules d'aplicació.

En resum, encara que l'ampliació del nombre de països amb què s'han establert convenis de reconeixement recíproc del dret de sufragi municipal pugui oferir una mica d'oxigen en obrir el sistema polític (municipal) a la participació dels estrangers i a més es pugui guanyar una certa experiència en aquest sentit, aquesta solució està limitada a un petit grup de països i dista molt de generalitzar-se, per la qual cosa la reforma constitucional no hauria d'endarrerir-se excessivament, i en el marc d'aquesta reflexió valorar algunes modificacions del règim actual d'obtenció de la nacionalitat, per dotar de més coherència el conjunt. Mentrestant, els mecanismes alternatius al sufragi continuaran sent fonamentals per canalitzar les necessitats del col·lectiu immigrant, i en particular d'aquells que manquen de representació electiva.

Referències bibliogràfiques

CONSELL D'EUROPA. *Political and social participation of immigrants through consultative bodies*. Estrasburg: Council of Europe editorial, 1999.

CONSELL D'EUROPA. *The participation of foreign residents in public life at local level: consultative bodies*. Estrasburg: Council of Europe editorial, 2003.

JACOBS, Dirk i TILLIE, Jean. "Introduction: social capital and political integration of migrants". *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Vol. 3. No. 30 (2004). P. 419-427.

LAYTON-HENRY, Z. *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*. Londres: Sage editorial, 1990.

MASSÓ GARROTE, Marcos. *Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado nacional*. Madrid: Colex editorial, 1997.

MARTINELLO, Marco. "The limits of consultative politics for immigrants and ethnic immigrant minorities". *Political and social participation of immigrants through consultative bodies*. Estrasburg: Council of Europe editorial, 1999.

MARZAL, Elia. "Asociacionismo y participación política de extranjeros en las Comunidades Autónomas". A: AJA, Eliseo (coord.) *Comunidades Autónomas e Inmigración*. València: Tirant lo Blanch editorial, 2006 (en edició).

MIR I BAGÓ, J. *La legislació d'extrangeria i l'Administració local*. Barcelona: CRID-Diputació de Barcelona editorial, 2001.

RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ, Juan. *Los derechos políticos de los extranjeros*. Madrid: Civitas editorial, 1997.

SANTOLAYA, Pablo i DÍAZ CREGO, María. "El sufragio de los extranjeros. Un estudio de Derecho Comparado". *Colección Cuadernos y Debates*. No. 183 (2008). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

SANTOLAYA, Pablo i REVENGA, Miguel. "Nacionalidad, Extranjería y Derecho de sufragio". *Colección Foro*. No. 13 (2007). Madrid: Ed. CEPC.

SOLANES, Ángeles. "La participación política de las personas inmigrantes: cuestiones para el debate". *Derechos y Libertades*. No. 18 (2008). P. 67 i s.

DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ, PARTICIPACIÓ “ADMINISTRATIVA” DELS ESTRANGERS I LEGITIMACIÓ ADMINISTRATIVA

Juli Ponce Solé

Professor titular de Dret Administratiu, Universitat de Barcelona

Aquest treball se centra en un aspecte específic de la participació pública: l’anomenada convencionalment participació “administrativa” dels estrangers, que ha estat tractada tradicionalment com un element residual.

L’exposició es dividirà en tres parts. En la primera s’exposarà breument el marc conceptual necessari per comprendre la importància de la participació “administrativa”. Partint del model de democràcia deliberativa i en el marc del modern paradigma de legitimació administrativa basada en la governança, la participació en la presa de decisions administratives és crucial per garantir els interessos i drets privats i l’interès general i, en definitiva, la legitimació administrativa i el dret a una bona administració, com exigeixen ara diverses normes nacionals i internacionals. No obstant això, creiem que aquesta no és encara la perspectiva dominant a Espanya.

En la segona part, es comença amb l’existència de certs *problemes* comuns pel que fa a la participació de nacionals i estrangers, derivats de l’èxit encara de paradigmes legitimadors periclitats. Ara bé, es posen en relleu també problemes específics dels estrangers, com les restriccions legals sobre la titularitat del dret subjectiu a participar en la presa de decisions administratives o l’existència de desavantatges fàctics específics; se suggereix la possible utilització d’accions positives compensatòries. Es consideren així mateix les diverses formes possibles de participació i aquesta anàlisi se centra en la participació funcional mitjançant la intervenció en els procediments de presa de decisions públiques, amb especial èmfasi en els possibles efectes de la participació sobre la decisió final discrecional i en el joc del dret de totes les persones a una bona administració.

Finalment, en la tercera part es fa una breu referència a les dades empíriques generals disponibles sobre la participació dels immigrants en els assumptes cívics a Espanya.

Marc conceptual: participació (ons), democràcia (es) i legitimació (ons) administrativa (es)

L'atenció tradicional en temes de participació s'ha centrat, sobretot, en la participació política a què fa al·lusió especialment l'article 23 de la Constitució Espanyola de 1978 (CE), en connexió –i això ens interessa específicament en aquesta anàlisi– amb l'article 13 CE referit específicament a la participació política dels estrangers¹. S'ha prestat, i es presta, menys atenció, en general, a la participació denominada històricament “administrativa” per part dels autors especialitzats en temes d'immigració. Tampoc no va ser un tema que es va portar, per exemple, davant el Tribunal Constitucional en recórrer la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social.

No obstant això, no hauríem de menysprear aquest tipus de participació *menor* (?) en la vida pública per part de les persones en general i dels estrangers en particular. En aquest sentit, la Convenció del Consell d'Europa sobre la Participació dels Estrangers en la Vida Pública Local, de 1992 (no ratificada per Espanya), reconeix la seva importància, en assenyalar a l'article 4 que:

“Each Party shall endeavour to ensure that reasonable efforts are made to involve foreign residents in public inquiries, planning procedures and other processes of consultation on local matters”.

1. Article 23 CE:
“1. Els ciutadans tenen el dret a participar en els assumptes públics, directament o per mitjà de representants, lliurement escollits en eleccions periòdiques per sufragi universal.
2. Així mateix, tenen dret a accedir en condicions d'igualtat a les funcions i càrrecs públics, amb els requisits que assenyalin les lleis”.
Article 13 CE:
“1. Els estrangers gaudiran a Espanya de les llibertats públiques que garanteix aquest Títol en els termes que estableixin els tractats i la llei.
2. Solament els espanyols seran titulars dels drets reconeguts a l'article 23, excepte el que, atenant a criteris de reciprocitat, pugui establir-se per tractat o llei per al dret de sufragi actiu i passiu en les eleccions municipals”.
2. Article 105 CE:
“La llei regularà:
a) L'audiència dels ciutadans, directament o a través de les organitzacions i associacions reconegudes per la llei, en el procediment d'elaboració de les disposicions administratives que els afectin.
b) L'accés dels ciutadans als arxius i registres administratius, excepte en allò que afecti la seguretat i defensa de l'Estat, la investigació dels delictes i la intimitat de les persones.
c) El procediment a través del qual han de produir-se els actes administratius, garantint, quan escaigui, l'audiència de l'interessat”.

De la mateixa manera, el Tribunal Constitucional espanyol, en referir-se a l'article 105 CE², destaca la rellevància que té la participació en els assumptes administratius per a la transparència, l'objectivitat i l'eficàcia de l'activitat de les autoritats públiques.

La STC 119/1995, de 17 de juliol, FJ 6, assenjala que la participació en els procediments administratius “garanteix tant la correcció del procediment com els drets i interessos legítims dels ciutadans”; la seva finalitat és “instar aquells que tinguin interès a expressar les seves opinions perquè serveixin de font d'informació de l'Administració i puguin afavorir així l'encert i oportunitat de la mesura que s'adopti”; és a dir, afavoreixen la bona administració i la qualitat d'aquesta mesura.

Com assenjala la STC 102/1995, de 26 de juny, el principi constitucional de participació contingut en l'article 105 de la Constitució, és “un principi inherent a una Administració democràtica i participativa, dialogant amb els ciutadans” i constitueix “una garantia per a l'encert de les decisions connectada a altres valors i principis constitucionals, entre els quals destaquen la justícia i l'eficàcia real de l'activitat administrativa (articles 1, 31.2 i 103 CE)”.

Però no solament això. La participació de les persones, incloses, evidentment, les de nacionalitat estrangera, en els procediments de presa de decisions de les autoritats administratives contribueix a reforçar la cohesió social i la integració de les minories. El concepte de cohesió social és objecte de debat i construcció a Europa. Existeix teòricament un cert consens a l'hora d'afirmar que aquest implica uns valors comuns i una cultura cívica, un cert ordre i control social, l'existència de solidaritat social i la reducció de les disparitats en la riquesa, la presència de xarxes socials (fet que reconduïx parcialment a la idea de capital social), i un vincle personal amb el lloc on s'habita, amb el qual ha d'existir una identificació (Kearns, A. i Forrest, R. 2000). Per a Feantsa, el concepte és ambigu i flexible, fa referència a un pro-

cés, més que a un resultat, de desenvolupament d'una comunitat de valors compartits, de reptes compartits i d'iguals oportunitats, i que es vincula amb els conceptes de participació, inclusió social i igualtat³. Malgrat la vaguetat i la indefinició del concepte, existeixen esforços dirigits a mesurar la cohesió social en l'àmbit europeu i és una idea fortament associada al model social europeu⁴.

El Consell d'Europa, mitjançant l'informe *Towards an Active, Fair and Socially Cohesive Europe*, elaborat per la High Level Task Force on Social Cohesion⁵, ha destacat com a (pàg. 13):

"The need to find new spaces for dialogue and consultation is vitally important in circumstances such as the present. Social consultation processes which give a place to individual autonomy have a key role to play in restoring or consolidating trust (...). Social cohesion directs attention to the new roles of the public institutions in facilitating fora for consultation and clarifying communication channels with the citizenry. An approach based on social cohesion prioritises bridge-building across dividing lines, highlighting the existence of visible and invisible forms of inclusion and 'belongingness' but also marginalisation and discrimination".

Per la seva banda, el Consell d'Europa de la Unió Europea va formular al document 14615/04, de 19 de novembre de 2004, un conjunt d'11 principis bàsics d'integració de la immigració en les societats de la Unió Europea. En una comunicació posterior de 2005 de la Comissió al Consell, al Parlament Europeu, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions, en al·ludir el novè principi, s'establien les recomanacions d'actuació següents:

"9. 'La participació dels immigrants en el procés democràtic i en la formulació de les polítiques i mesures d'integració, especialment a escala local, afavoreix la seva integració'.

En l'àmbit nacional | En l'àmbit de la UE |

Reforçar la participació cívica, cultural i política dels nacionals de tercers països en la societat d'acollida i millorar el diàleg entre els diferents grups de nacionals de països tercers, el Govern i la societat civil per promoure la ciutadania activa. Donar suport a la creació de plataformes consultives a diferents nivells que prestin assessorament als nacionals de països tercers. Fomentar el diàleg i l'intercanvi d'experiències i bones pràctiques entre els diferents grups i generacions d'immigrants...".

Si deixem enrere el *soft law* comunitari i ens endinsem en el Dret espanyol, la *cohesió social* és un concepte vinculat a la idea de *solidaritat* (Real Ferrer, 2003, pàg. 123 i seg.). Des del Dret, el principi jurídic de solidaritat es troba present en la nostra pròpia Constitució, per exemple en l'article 45.2 CE, i el principi de cohesió social és recollit ara en diverses normes (articles 42 i 45 de la Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juny, Estatut d'Autonomia de Catalunya), per exemple específicament en diverses legislacions urbanístiques (article 3.3,c de la Llei basca 2/2006, article 3 Decret legislatiu català 1/2005, de 26 de juliol, de 14 de març, d'urbanisme, Llei gallega 9/2002, de 30 de desembre, articles 4e, 47 o articles 4 i 38 de la Llei de Castella i Lleó 5/1999, de 8 d'abril, que assenyalava entre els objectius de l'activitat urbanística pública "la cohesió social de la població").

3. FEANTSA és l'acrònim d'European Federation of National Organisations Working with Homeless (www.feant-sa.org).

4. Consell d'Europa. *Concerted Development of Social Cohesion Indicators. Methodological Guide*. Bèlgica, 2005. Consultable gratuïtament a: http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/social_policies/Indicators/.

5. Estrasburg, 28 de gener de 2008: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2007\)175&Language=lanEnglish&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2007)175&Language=lanEnglish&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

Problemàtica genèrica de la participació “administrativa” i problemàtica específica de la participació dels estrangers

Ara bé, si la participació de les persones en la vida pública mitjançant la seva consulta en la presa de decisions administratives és tan rellevant, com es pot cohonestar aquesta importància amb l'existència d'una democràcia representativa a Espanya? El Tribunal Constitucional, en la seva sentència 119/1995, de 17 de juliol, Fonament Jurídic 6, ha aclarit la qüestió:

“Sense necessitat de determinar ara si el tràmit d'informació pública és o no una concreció de l'article 105 a) de la Constitució (encara que sí convé posar en relleu que així ho entén el Tribunal Suprem: Sentència Sala Quarta de 28 d'octubre de 1988, i sentències Sala Tercera, Secció Cinquena, d'11 de març de 1991, 9 de juliol de 1991 i 23 de juny de 1994, entre d'altres), o analitzar si existeixen o no diferències entre aquesta informació pública i el tràmit d'audiència que preveu el precepte constitucional, sí resulta clar que el dret de participació que es considera vulnerat no és un dret de participació política incardinable en l'article 23.1 CE. Es tracta d'una participació en l'actuació administrativa –prevista ja, per cert, en la legislació anterior a la Constitució–, que no és tant una manifestació de l'exercici de la sobirania popular com un dels camins que els ciutadans han de disposar en un Estat social –individualment o a través d'associacions o un altre tipus d'entitats especialment aptes per a la defensa dels denominats interessos ‘difusos’– perquè la seva veu es pugui sentir en l'adopció de les decisions que els afecten. Aquest dret, la rellevància del qual no es pot discutir, neix, tanmateix, de la Llei i té –amb els límits als quals hem fet referència– la configuració que el legislador vulgui donar-li; no suposa, en tot cas, una participació política en sentit estricte, sinó una participació –de cap manera menyspreable– en l'actuació administrativa, de caràcter funcional o procedimental, que garanteix tant la correcció del procediment com els drets i interessos legítims dels ciutadans. El fet que moltes d'aquestes formes de participació s'articulin, com s'ha dit, a través d'entitats de base associativa o corporativa posa en relleu la seva diferent naturalesa respecte de la participació política garantida per l'article 23 CE; aquesta, segons declara aquest Tribunal, és reconeguda primordialment als ciutadans –*uti cives*– i no a favor de qualssevol categories de persones (professionalment delimitades, per exemple SSTC 212/1993 i 80/1994, i ATC 942/1985). Aquest fet manifesta, igualment, que no estem davant de camins articulats per conèixer la voluntat de la generalitat dels ciutadans –en els diferents àmbits en què territorialment s'articula l'Estat– precisament pel que té de general, sinó més aviat per sentir, en la majoria dels casos, la veu d'interessos sectorials d'índole econòmica, professional, etc. Es tracta de manifestacions que no es poden pròpiament enquadrar ni en les formes de democràcia representativa ni en les de democràcia directa; s'incardinen més aviat en un *tertium genus* que s'ha denominat democràcia participativa”.

En conseqüència, la participació en la presa de decisions administratives és una expressió de la nostra democràcia participativa. Però, aleshores,

per què aquest menor interès tradicional per part d'acadèmics i gestors per la rellevància d'aquesta participació?

La resposta s'ha de trobar, entenem, en els paradigmes que han dominat la manera d'entendre la legitimació administrativa a Espanya. Per referir-me a aquests, utilitzaré els tres paradigmes històrics als quals fa referència Prats, quan parla del paradigma burocràtic, del *management* i de la governança (Ponce, 2007). Òbviament, no es tracta de paradigmes successius temporalment, en el sentit de presentar una evolució lineal, sucumbint els anteriors enfront dels posteriors. Tots ells són encara útils per abordar el tema de la legitimació administrativa, ja que els uns i els altres s'acumulen, com a estrats geològics, i són emprats, i poden ser vàlids, per explicar diferents tipus d'activitat administrativa, des de diferents punts de vista, prevalent uns o els altres en funció del moment i de l'opinió de la comunitat jurídica (Prats, 2005; Pettigrew, 1996).

Així, una visió de la legitimació administrativa, com se sap, és la legitimació derivada de l'execució de la llei. Des d'aquesta perspectiva, l'Administració Pública estaria legitimada en la mesura que es dediqui a executar la llei aprovada pels representants democràtics del poble. Aquesta execució dotaria l'Administració de legitimitat democràtica, a través d'un sistema de connexions entre el poble, els seus representants, el Govern i, finalment, l'Administració, racionalitzant la seva actuació. Un destacat exponent d'aquest model de racionalitat formal, com se sap, és Weber⁶.

És el que Joan Prats denomina el *paradigma burocràtic* vigent monopolíticament fins a mitjan anys setanta del segle passat. En aquest es forma el Dret Administratiu clàssic i encara perviu com a paradigma dominant. Però els grans canvis socials i econòmics del segle XX afecten a l'estructura de les normes programadores de l'activitat administrativa, que ara ha de donar resposta a més i complexos problemes en el marc de l'Estat del benestar, *augmentant els espais discrecionals*. Aquest augment de la discrecionalitat comporta, al seu torn, dues conseqüències que ens interessa ara ressaltar: un impacte sobre el concepte tradicional en la nostra cultura jurídica d'interès general i sobre la legitimitat administrativa basada en l'execució de la llei.

En primer lloc, l'existència d'àmbits discrecionals creixents qüestiona l'enteniment, tradicional en la cultura continental europea, de l'interès general com un monolític interès transcendent dels interessos dels ciutadans i susceptible de ser concretat només per l'Administració, en virtut de la seva *expertise*.

Un tret característic de les nostres societats complexes és, en expressió de John Rawls, el *fact of pluralism*: un pluralisme radical en la manera d'entendre el món i una varietat de valors no sempre conciliables (Rawls, 1987). Un pluralisme que impedeix que l'Administració pugui trobar l'interès general, en una instància aliena a la societat, només en la seva perícia i coneixement accessible, sinó que ha de trobar-lo coneixent i ponderant els interessos privats i públics de què està format.

En definitiva, l'interès general és immanent no transcendent als interessos dels ciutadans⁷.

6. La racionalitat formal impregna la visió weberiana de l'activitat administrativa, entenent-la com a subsumció dels fets en la norma i aplicació automàtica d'aquesta, de conformitat amb l'esquema propi de la lògica deductiva, la qual ha d'impregnar l'Administració burocràtica. Aquesta, "és, d'acord amb tota l'experiència, la forma més racional d'exercir una dominació; i ho és en els sentits següents: en precisió, continuïtat, disciplina, rigor i confiança; calculabilitat, per tant, per al sobirà i els interessats; intensitat i extensió en el servei; aplicabilitat formalment universal a tot tipus de tasques; i susceptibilitat tècnica de perfecció per aconseguir l'òptima en els seus resultats". WEBER, M. *Economía y Sociedad*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica, 1969. P. 178.
7. Sobre el concepte d'interès general, la seva immanència i la diferent tradició jurídica en el *Common Law* i en el *Règim administratiu*, vegeu. DENIS, B. (ed.). *L'intérêt général a l'épreuve du pluralisme*. La documentation Française, 2008.

8. Molt breument cal assenyalar que en un context de crisi de l'Estat del benestar, a més en un context de dificultats per problemes financers, a l'Administració ja no només se li exigeix que faci coses, sinó que, a més, les faci de manera que aconseguixi realment els seus objectius, economitant els mitjans utilitzats per a això, demostrant, en definitiva, que la seva intervenció és útil i necessària socialment, destruint el que s'ha denominat la *presumpció d'ineficiència* que presideix els estereotips sobre l'Administració pública.

La legitimitat administrativa, aleshores, resideix ja no solament en el *quin* o el *quant*, sinó també novament en *com* es fan les coses. Sorgeixen així les exigències d'eficàcia, eficiència i economia en l'actuació administrativa, connectades a una legitimitat per rendiments i a una gestió orientada a resultats, elements bàsics de la nova gestió denominada pública, impulsada durant els anys vuitanta del passat segle XX.

Resulta que a la legitimitat legal de les administracions públiques s'ha afegit no només l'exigència dels valors de l'equitat social i de la participació, no plantejats per la transició a l'Estat social i democràtic de dret, sinó que, en els últims anys, la legitimitat de les administracions públiques exigeix, a més, l'eficàcia i l'eficiència en l'ús dels recursos públics.

9. Article 41 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea. Dret a una bona administració.

1. Totes les persones tenen dret al fet que les institucions, òrgans i organismes de la Unió tractin els seus assumptes imparcialment i equitativament i dins d'un termini raonable.

2. Aquest dret inclou en particular:

- a. el dret de totes les persones a ser sentida abans que es prengui en contra seva una mesura individual que l'afecti desfavorablement,
- b. el dret de totes les persones a accedir a l'expedient que la concerneixi, dins del respecte dels interessos legítims de la confidencialitat i del secret professional i comercial,
- c. l'obligació que incumbeix a l'Administració de motivar les seves decisions.

3. Totes les persones tenen dret a la reparació per la Unió dels danys causats per les seves institucions o els seus agents en l'exercici de les seves funcions, de conformitat amb els principis generals comuns als drets dels Estats Membres.

4. Totes les persones tenen podran dirigir-se a les institucions de la Unió en una de les llengües de la Constitució i hauran de rebre una contestació en aquesta mateixa llengua.

10. Vegeu l'article 6.1 del TUE d'acord amb el Tractat de Lisboa, que dóna a la Carta el mateix valor jurídic que els tractats.

La segona conseqüència de l'augment de discrecionalitat és que aquest fenomen fa entrar en crisi el criteri de la racionalitat legal. La legitimitat democràtica de l'Administració, recolzada, en gran part, sobre la idea d'execució de la llei com a expressió de la voluntat popular, s'afebliria segons algunes opinions, ja que la llei ja no expressa els interessos generals, sinó que perdona la seva definició al Govern, qui difícilment, a diferència del Parlament, representa tots els interessos socials, mitjançant l'exercici de la seva potestat reglamentària, o l'Administració, mitjançant el desenvolupament dels seus espais de decisió. Aquestes inquietuds amb referència a un nou marc de relacions entre Administració i ciutadans, és a dir, a *com* l'Administració fa coses, on les idees de *consens* i *acceptació* cobren rellevància, han estat englobades sota el rètol de legitimitació-equitat per Mescheriakoff (1990: 128 i seg.) (Shmidt-Assman, 1993: 208-209).

Aleshores, en el servei als interessos generals, l'Administració en moltes ocasions ja no pot legitimar-se només en l'execució de la norma que els contempla, sinó que ha de buscar-los ella mateixa. En aquest context, els ciutadans demanen, cada vegada més, que se'ls prengui en consideració en el desenvolupament de l'activitat administrativa i que se'ls justifiquin les raons d'aquesta, expressant-se de forma fins i tot violenta, en cas de percebre absència de diàleg, a través d'accions cíviques de protesta massiva, que es produeixen en relació amb decisions d'alt voltatge social, com per exemple la ubicació d'infraestructures conflictives, el conegut *fenomen Nimby* (plantes de tractaments de residus, etc.).

Després de l'auge del paradigma de la Nova Gestió Pública, el qual no tractarem⁸, a mitjan anys noranta del segle passat, com assenyala el mateix Prats, el paradigma de la legitimitació administrativa torna a canviar, sorgint especialment a Europa un consens sobre el fet que la legitimitat de l'actuació pública es fonamenta en la qualitat de la interacció entre els diferents nivells de govern i entre aquests i les organitzacions empresarials i la societat civil. Estem davant del paradigma de la governança. Gairebé simultàniament, sorgeix el paradigma de la bona administració. El Síndic de Greuges català en el seu Informe al Parlament de 2006, (pàg. 259 i seg.) ha realitzat una anàlisi de diversos casos sobre l'oposició a determinats projectes i equipaments en relació amb el fenomen Nimby:

“El principi del bon govern no s'hauria de limitar únicament a tractar de corregir a favor del ciutadà algunes deficiències dels procediments administratius. Precisament, el bon govern o la bona administració reclama dels ens públics una valoració dels interessos generals, i no simplement dels interessos d'uns quants”.

És a dir, la bona administració exigeix una atenta consideració de tots els fets i interessos rellevants per part de les autoritats administratives abans de prendre una decisió discrecional i una justificació racional posterior d'aquesta. Aquest paradigma ha evolucionat fins cristal·litzar en el Dret vigent en la Unió Europea i Espanya.

En l'àmbit europeu, cal remarcar la coneguda consagració en la Carta de Drets Fonamentals (article 41) i després en el fallit Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa (article II-101) d'un dret a una bona administració de totes les persones⁹. El Tractat de Lisboa passa a reconèixer la Carta i, per tant, el seu article 41, plena virtualitat jurídica¹⁰.

Així mateix, el dret a una bona administració es troba ja incorporat en diversa normativa espanyola. És el cas tradicional de la legislació de contractes, amb la seva referència a l'orientació de la capacitat de contractació de les administracions públiques pels principis de bona administració (actual article 25.1 LCSP). O en l'àmbit de la potestat reglamentària, és el cas ara de l'article 58.1 de la Llei Foral 14/2004, de 3 de desembre del Govern de Navarra i del seu President. Així mateix, també a la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, es fa una al·lusió a la bona administració en l'Exposició de Motius, en assenyalar-se que:

“Les administracions i entitats públiques de tot tipus han de comptar amb els factors organitzatius que els permetin satisfer el dret dels ciutadans a una bona administració, que es va consolidant en l'espai europeu, i contribuir al desenvolupament econòmic i social. Entre aquests factors, el més important és, sens dubte, el personal al servei de l'Administració”.

Cal destacar, a més, que en els recents Estatuts d'Autonomia s'ha recollit expressament el dret a una bona administració de totes les persones. És el cas, per exemple, de l'article 30 del nou Estatut d'Autonomia català, aprovat per la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol¹¹, de l'art. 31 del nou Estatut d'Autonomia andalusí, aprovat per la Llei Orgànica 2/2007, de 19 de març¹², de l'article 14 del nou Estatut d'Autonomia balear, aprovat per Llei Orgànica 1/2007, de 28 de febrer¹³, o de l'article 9 de la reforma operada per la Llei Orgànica 1/2006, de 10 d'abril, a l'Estatut d'Autonomia valencià¹⁴.

Doncs bé, la fallida del rígid paradigma burocràtic en contextos discrecionals juntament amb el sorgiment dels paradigmes de (bona) governança i bona administració (aquest últim és, a més, un dret reconegut per l'ordenament que genera obligacions jurídiques a les autoritats administratives) comporta que la participació “administrativa” en general i dels estrangers en particular sigui crucial per a la democràcia (participativa) espanyola, la cohesió de la societat i la bona administració.

La participació “administrativa” hauria de tenir, doncs, una consideració, tractament i importància d'acord amb les seves importants funcions i amb els rellevants drets als quals afecta.

Ara bé, per aconseguir-ho, caldria aclarir alguns dubtes i malentesos que encara hi ha sobre aquest tipus de participació a causa, probablement, de les herències polítiques, socials i intel·lectuals que arrosseguem des dels dos últims segles.

En aquest sentit, creiem que les normes existents, sens dubte milloables, com argumentarem, relatives a la participació s'haurien d'interpretar en el marc dels paradigmes al·ludits, com també que l'activitat dels gestors públics hauria de desenvolupar-se igualment en línia amb aquests. En aquest sentit, encara que no sigui aplicable a l'àmbit espanyol, al llarg de l'exposició tindrem en compte la interessant comunicació de la Comissió Europea “Cap a una cultura reforçada de consulta i diàleg. Principis generals i normes mínimes per a la consulta de la Comissió a les parts interessades”¹⁵. En aquesta s'assenyala que la Comissió Europea està compromesa amb una aproximació inclusiva en

11. Article 30: Drets d'accés als serveis públics i a una bona administració.

1. Totes les persones tenen dret a accedir en condicions d'igualtat als serveis públics i als serveis econòmics d'interès general. Les administracions públiques han de fixar les condicions d'accés i els estàndards de qualitat d'aquests serveis, amb independència del règim de la seva prestació.

2. Totes les persones tenen dret que els poders públics de Catalunya les tractin, en els assumptes que les afecten, d'una manera imparcial i objectiva, i que l'actuació dels poders públics sigui proporcionada a les finalitats que la justifiquen.

3. Les lleis han de regular les condicions d'exercici i les garanties dels drets a què fan referència els apartats 1 i 2 i han de determinar els casos en què les administracions públiques de Catalunya i els serveis públics que depenen han d'adoptar una carta de drets dels usuaris i d'obligacions dels prestadors.”

Cal posar en connexió aquest precepte amb els articles 37 i 38 de l'Estatut, els quals, entre altres qüestions i pel que ara interessa, assenyalen que aquest dret vincula tots els poders públics de Catalunya, que les disposicions normatives han de respectar-lo i s'han d'interpretar i aplicar en el sentit més favorable per a la seva plena efectivitat, que el Parlament aprovarà per llei la Carta dels Drets i Deures dels ciutadans de Catalunya i que la regulació essencial i el desenvolupament directe s'ha de fer per llei, establint una garantia mitjançant recurs judicial davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya i a través de la intervenció del nou Consell de Garanties Estatutàries. També cal interpretar-lo en aquest últim punt sistemàticament amb l'article 76.4, el qual assenyala que els dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries seran vinculants quan es refereixin a lleis que desenvolupin o afectin drets reconeguts per l'Estatut, com el de bona administració.

12. “Article 31. Bona administració.

Es garanteix el dret a una bona administració, en els termes que estableixi la llei, que comprèn el dret de tots davant les administracions públiques, l'actuació de les quals serà proporcionada a les seves finalitats, a participar plenament en les decisions que els afectin, obtenint d'aquestes una informació veraç, i al fet que els seus assumptes es tractin de manera objectiva i imparcial i es resolguin en un termini raonable, així com a accedir als arxius i registres de les institucions, corporacions, òrgans i organismes públics d'Andalusia, sigui quin sigui el seu suport, amb les excepcions que la llei estableixi”.

13. “Article 14. Drets en relació amb les administracions públiques.

1. Sense perjudici del que disposa

la legislació bàsica de l'Estat, una llei del Parlament de les Illes Balears regularà el dret a una bona administració i a l'accés als arxius i registres administratius de les institucions i administracions públiques de les Illes Balears.

2. Tots els ciutadans tenen dret al fet que les administracions públiques de les Illes Balears tractin els seus assumptes de forma objectiva i imparcial i en un termini raonable, a gaudir de serveis públics de qualitat, així com a accedir a la funció pública en condicions d'igualtat i segons els principis constitucionals de mèrit i capacitat.

3. Els ciutadans de les Illes Balears tindran dret a dirigir-se a l'Administració de la Comunitat Autònoma en qualsevol de les seves dues llengües oficials i a rebre resposta en la mateixa llengua utilitzada.

4. En l'àmbit de les seves competències, la Comunitat Autònoma garantirà la qualitat dels serveis de l'Administració de Justícia, l'atenció a les víctimes i l'accés a la justícia gratuïta.

5. Les administracions públiques de les Illes Balears garantiràn polítiques de protecció i defensa de consumidors i usuaris i de les seves associacions, així com del seu dret a ser informats i a intervenir, directament o a través dels seus representants, davant les administracions públiques de les Illes Balears d'acord amb la legislació de l'Estat i les lleis del Parlament”.

14. “Article 9 1. Sense perjudici del que disposa la legislació bàsica de l'Estat, una Llei de les Corts regularà el dret a una bona administració i l'accés als documents de les institucions i administracions públiques valencianes.

2. Tots els ciutadans tenen dret al fet que les administracions públiques de la Generalitat tractin els seus assumptes de manera equitativa i imparcial i en un termini raonable i a gaudir de serveis públics de qualitat.

Així mateix, els ciutadans valencians tindran dret a dirigir-se a l'Administració de la Comunitat Valenciana en qualsevol de les seves dues llengües oficials i a rebre resposta en la mateixa llengua utilitzada.

3. La Generalitat vetllarà per una Administració de Justícia sense demores indegudes i propera al ciutadà.

4. Tots els valencians tenen dret a participar de forma individual, o col·lectiva, en la vida política, econòmica, cultural i social de la Comunitat Valenciana.

La Generalitat promourà la participació dels agents socials i del conjunt de la societat civil en els assumptes públics.

5. La Generalitat garantirà polítiques de protecció i defensa de consumidors i usuaris, així com els seus drets a l'associacionisme, d'acord amb la legislació de l'Estat”.

la presa de decisions, la qual cosa significa consultar tan àmpliament com es pugui i garantir que aquesta participació es tingui seriosament en compte.

Qui ha de participar en la presa de decisions administratives?

La tasca dels gestors d'assegurar la igualtat real en la participació és crucial per a la garantia de la imparcialitat (article 103.2 CE), objectivitat (article 103.1) i cura deguda en la consideració dels fets i interessos implicats en la decisió, assegurant així els drets i interessos de les persones afectades i la bona governança i la bona administració. Com ha destacat Shapiro, la igualtat en la participació es converteix en una de les igualtats positives més importants en la vida moderna, davant la dificultat de saber en cada cas quins són els interessos generals que s'han de servir (Shapiro, 1999).

Un problema genèric de la democràcia participativa i deliberativa és la possible “captura” de les organitzacions administratives pels interessos organitzats més potents. Però això, al meu parer, no ha de paraitzar la participació sinó promoure l'activitat administrativa proactiva per evitar la discriminació en la participació.

Pel que fa específicament als estrangers, l'actual article 6.2 de la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, d'acord amb la redacció donada per la Llei orgànica 2/2009, d'11 de gener (d'ara endavant LO 4/2000), assenyalava el següent:

“Els estrangers residents, empadronats en un municipi, tenen tots els drets establerts per aquest concepte en la legislació de bases de règim local, podent ser sentits en els assumptes que els afectin d'acord amb el que disposi la normativa d'aplicació”¹⁶.

No obstant això, aquest precepte, mostra de l'escassa atenció legislativa històrica al tema de la participació en els assumptes administratius, no ens aclareix res sobre la resta de casos no al·ludits. És a dir, què passa amb la participació dels no residents o no empadronats? Què succeeix amb la participació fora de l'àmbit municipal (autonòmic, estatal)? Què passa quan els estrangers no estan “afectats” directament però volen participar per promoure una bona administració, al·legant a favor d'una bona administració (paper clàssic en el nostre àmbit de les informacions públiques, per exemple)?

Giménez (2002) ha assenyalat que:

“Pel que fa als àmbits de participació, la qüestió és: quins aspectes afecten als immigrants? En realitat tots, però pot ser útil distingir els “aspectes generals de la vida pública i social” i els “aspectes específics relacionats amb la immigració”.

Pel que fa als primers, la participació dels immigrants s'ha de produir almenys en quatre nivells o subsistemes socials:

- 1) A l'escola, el sistema sanitari i el sistema públic de serveis socials;
- 2) en el seu marc territorial de convivència social: municipi/districte/barri;
- 3) als sindicats;
- 4) en el sistema polític.

Dues consideracions generals. En primer lloc, es tracta de promoció de la participació de l'immigrant en els àmbits, espais i institucions generals de la societat, aquells que comparteix o hauria de compartir amb els autòctons. En segon lloc, l'anterior només pot fer-se exercint els seus rols comuns amb el conjunt de la població: es tracta de la seva participació com a "pare d'alumne", "pacient" i "usuari" de serveis; com a "veí" i "empadronat"; com a "treballador"; com a "afiliat", "votant", "contribuent", "elector/elegible" i "activista" o "militant". Aquí, en la dimensió del predominantment comú, l'error és veure l'immigrant sobretot com a estrany, diferent, aliè, i no com a nou veí, com a pare o mare d'alumne, etc. En síntesi, participació com a ciutadà. La *qüestió de la participació* remet doncs a la *qüestió de la ciutadania*.

Pel que fa als aspectes específics de la immigració, cal aclarir que aquestes qüestions no han de considerar-se com quelcom a part. Són assumptes vinculats a l'anterior, aspectes que concreten els àmbits comuns. Es tracta de la participació dels immigrants en les realitats més directes o específicament relacionades amb el fenomen i procés de la migració internacional i que, per tant, els afecten de forma especial o amb particular incidència. Són assumptes que, en general, també afecten als no migrants o autòctons, però de forma més indirecta.

Indiquem tres assumptes específics d'especial relleu: a) la legislació d'estrangeria; b) les polítiques públiques sobre migració i refugi; c) els programes, projectes i iniciatives per a la integració social dels migrants i refugiats. Aquesta especificitat ens porta a les nocions i propostes com la "ciutadania diferenciada" (Young, 1989) o la "ciutadania multicultural" (Kimlycka, 1996), però sempre entenent-les com una reconfiguració enriquidora de la ciutadania, com un avenç més en la nova ciutadania.

La resposta a les qüestions anteriors ha de partir de l'enfocament exposat, i no pot derivar-se només d'un únic precepte d'una llei aïllada. Ha de venir d'una interpretació sistemàtica de la norma esmentada amb altres normes jurídiques vigents (article 3.1 del Codi Civil).

Per això, cal tenir en compte els articles 2 ter, apartat 2 i l'article 3.1 de la LO 4/2000. El primer, referit a la integració dels immigrants, per a la qual és tan rellevant la seva participació, com apuntem, assenyala que:

"Les administracions públiques incorporaran l'objectiu de la integració entre immigrants i societat receptora, amb caràcter transversal a totes les polítiques i serveis públics, promovent la participació econòmica, social, cultural i política de les persones immigrants, en els termes previstos en la Constitució, en els Estatuts d'Autonomia i en les altres lleis, en condicions d'igualtat de tracte".

15. Brussel·les, 11.12.2002, COM(2002) 704 final
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:ES:PDF>

16. En l'àmbit català, vegeu en sentit similar l'article 2 del Decret 188/2001.

17. Article 35 Llei 30/1992, de 26 de novembre:

“Els ciutadans, en les seves relacions amb les administracions públiques, tenen els següents drets:

A) A conèixer, en qualsevol moment, l'estat de la tramitació dels procediments en els quals tinguin la condició d'interessats, i obtenir còpies de documents continguts en aquests.

B) A identificar les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques baix la responsabilitat de les quals es tramitin els procediments.

C) A obtenir còpia segellada dels documents que presentin, aportant-la juntament amb els originals, així com a la devolució d'aquests, excepte quan els originals hagin d'obrar en el procediment.

D) A utilitzar les llengües oficials al territori de la seva Comunitat Autònoma, d'acord amb el previst en aquesta Llei i en la resta de l'Ordenament Jurídic.

I) A formular al·legacions i a aportar documents en qualsevol fase del procediment anterior al tràmit d'audiència, que hauran de ser tinguts en compte per l'òrgan competent en redactar la proposta de resolució.

F) A no presentar documents no exigits per les normes aplicables al procediment que es tracti, o que ja es trobin en poder de l'Administració actuant.

G) A obtenir informació i orientació sobre els requisits jurídics o tècnics que les disposicions vigents imposin als projectes, actuacions o sol·licituds que es proposin realitzar.

H) A l'accés als registres i arxius de les administracions públiques en els termes previstos en la Constitució i en aquesta o altres lleis.

I) A ser tractats amb respecte i deferència per les autoritats i funcionaris, que hauran de facilitar-los l'exercici dels seus drets i el compliment de les seves obligacions.

J) A exigir les responsabilitats de les administracions públiques i del personal al seu servei, quan així correspongui legalment.

K) Qualsevol altre reconegut en la Constitució i les lleis”.

18. Correspon als poders públics promoure les condicions per tal que la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en els quals s'integra siguin reals i efectives; treure els obstacles que impedeixin o dificultin la seva plenitud i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social.

El segon estableix que “els estrangers gaudiran a Espanya dels drets i llibertats reconeguts en el Títol I de la Constitució en els termes establerts en els tractats internacionals, en aquesta Llei i en aquelles que regulin l'exercici de cadascun d'ells. Com a criteri interpretatiu general, s'entendrà que els estrangers exercitin els drets que els reconeix aquesta Llei en condicions d'igualtat amb els espanyols”.

Si a aquests dos preceptes d'aquesta llei afegim l'article 35 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, el resultat és que quan un estranger estigui interessat en un procediment administratiu, o tingui interès a participar, la qual cosa pot ser diferent, sigui resident o no, estigui empadronat o no, sigui en l'àmbit local, autonòmic o estatal, serà titular dels drets allí contemplats, inclòs el de participació en els procediments administratius mitjançant els tràmits d'audiència i informació pública o equivalents¹⁷.

Atès que alguns estrangers poden trobar-se amb *problemes específics* per desenvolupar en igualtat real d'oportunitats el seu dret a participar (per descomptat, l'absència, fins ara d'absència de titularitat del dret a vot, i, des d'una perspectiva *de facto*, dificultats de disposició de temps a causa de les seves obligacions laborals, problemes en el domini de les llengües cooficials utilitzables davant les administracions...), és raonable que es puguin necessitar accions administratives positives per equilibrar aquestes situacions.

Aquesta tasca administrativa de garantia de la igualtat participativa és primordial en garantia de l'objectivitat i, per tant, de la bona administració, com també de la bona governança. Es tracta d'una tasca proactiva, que s'ha d'entendre com una prestació pública important, vinculada al mandat de l'article 9.2 CE.

Aquesta activitat pública es podria impulsar de diverses maneres, algunes d'aquestes connectades al desplegament d'accions positives (possibles i necessàries d'acord amb l'article 9.2 CE¹⁸ i la jurisprudència del TC, i ara definides per l'article 30 de la Llei 62/2003, de 30 de desembre, en relació amb un aspecte específic¹⁹).

A aquestes formes de garantia pública del principi de bona administració d'objectivitat i dels principis de bona governança de participació i transparència he fet al·lusió en un altre moment (creació de fons de compensació públics per fer front a despeses derivades de la participació en el cas de certs interessos, potenciació de la figura de l'instructor procedimental, acompanyada d'un impuls i revitalització dels tràmits participatius, reforçament de mecanismes de mediació i negociació...) (Ponce, 2001: 334 i seg. i 656)²⁰.

Com es participa?

Si apel·lem de nou a Giménez (2002), aquest autor sistematitza les vies de participació de la manera següent:

				àmbits de participació	
				Comuns	Específics
				Aspectes generals de la vida pública i social	Aspectes específics relacionats amb la immigració
Vies de participació	Comunes		Exemple	Exemple	
	Mecanismes generals de participació en la societat receptora		Participación de los padres de alumnado extranjero en los asuntos de la escuela mediante la Asociación de Madres y Padres de Alumnos	Informe de Situación Social elevado por los residentes extranjeros de un barrio al Concejal de distrito desde el Consejo Municipal de Participación ciudadana	
	Específiques		Exemple	Exemple	
	Mecanismes peculiars de participació relacionats amb la immigració		Solicitud de licencias municipales de venta als mercats ambulants del districte realitzada per una Associació Intercultural de Comerciants	Proposta d'una Associació d'immigrants per promoure el coneixement mutu entre pares i mares d'una escola	

Giménez assenyala que:

“Pel que fa a les vies de participació, cal establir novament una distinció pertinent entre les *vies comunes de participació* –comunes amb la població autòctona, és a dir amb la resta dels ciutadans– com, per exemple, les associacions de mares i pares d'alumnes, de veïns, els sindicats, etc.; i les *vies específiques de participació*, com poden ser les associacions d'immigrants, les coordinadores, les plataformes municipals, els fòrums, els periòdics i programes de ràdio propis, associacions comercials d'un col·lectiu determinat, etc.

Una de les pedres angulars de la participació de l'immigrant és tot allò relatiu al marc territorial de convivència social: municipi/districte/barri. Al document *Els municipis i la integració social dels immigrants*, de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies, s'advoca per l'aprofitament dels consells de participació ciutadana de cara a potenciar la participació dels immigrants en la vida pública:

“Les àrees municipals de participació ciutadana han anat creant consells en els quals la ciutadania té l'oportunitat de fer sentir la seva veu. Aquests consells, de vegades horitzontals o generals, d'altres sectorials i freqüentment adscrits a altres regidories (dona, joventut, serveis socials...) són el lloc idoni per tal que els immigrants, a través dels seus representants, participin activament en la vida de la seva comunitat. Cal un treball previ amb les associacions d'immigrants que faciliti la seva col·laboració en els consells de participació” (FEMP, 1995).

Aspectes formals: tipus de participació

Com es pot trobar lloc a aquestes reflexions en l'entramat normatiu que regula la participació en l'actualitat? Una clàssica distinció de tipus de participació és la que fa referència a la participació orgànica i la funcional, on la persona, l'estranger pel que ara interessa, participa *uti singuli* o *uti cives*, és a dir, en garantia dels seus propis drets i interessos o contribuint a la bona administració dels interessos generals.

19. Article 30. Mesures d'acció positiva en relació amb l'origen racial o ètnic. Per garantir en la pràctica la plena igualtat per raó d'origen racial o ètnic, el principi d'igualtat de tracte no impedirà que es mantinguin o s'adoptin mesures específiques a favor de determinats col·lectius destinades a prevenir o compensar els desavantatges que els afectin per raó del seu origen racial o ètnic”.

20. En aquest sentit, cal tenir en compte a Catalunya l'Eix 3, repte 1, del Pacte Nacional d'Immigració.

En el primer cas, participació orgànica, la participació es vehicula mitjançant la incorporació dels estrangers en organismes; en l'àmbit local, són destacables els òrgans territorials de gestió desconcentrada al fet que es refereix l'article 61 del Text Refós de la Llei de Règim Local de Catalunya (que es troben, no obstant això, només oberts a veïns electors en l'actual regulació...) o els òrgans de participació sectorial previstos en l'article 62 de la mateixa norma (que malgrat obrir un marge per a l'autonomia local en la seva configuració presenten el problema de la representativitat, en ser la participació articulada mitjançant tècniques de representació d'interessos, vegeu article 158 de la mateixa llei).

En el segon cas, participació funcional, en l'actualitat s'obren diferents vies. És el cas de les denúncies que es poden formular davant les administracions (article 69 Llei 30/1992), de les accions populars (per exemple, article 6 Llei catalana 18/2007, del dret a l'habitatge), de la iniciativa legislativa popular (article 2 Llei catalana 1/2006, legitimant estrangers extracomunitaris majors de 16 anys residents legals a Espanya i empadronats en algun municipi català), de les informacions públiques i de les audiències en els procediments administratius d'aprovació d'actes administratius (articles 84,86 Llei 30/1992), reglaments (article 24 Llei 50/2007, del Govern, articles 61 i seg. Llei catalana 13/1989, article 49 Llei 7/1985, de Bases del Règim Local) i plans (per exemple els urbanístics, d'acord amb la legislació autonòmica en el marc de la Llei de sòl estatal, Decret Legislatiu 2/2008) o d'altres vies de participació que puguin dissenyar les administracions (article 86.3 Llei 30/1992), inclosa la municipal, en desenvolupament de l'autonomia local (article 69 Llei 7/1985).

En tots aquests supòsits, més val prendre's la participació procedimental dels estrangers seriosament, ja que, com destaca Denninger i Grimm (2007), els "modestos" procediments administratius suposen, en realitat, una manera d'integrar socialment el possible conflicte, juridificant-lo i procedimentalitzant-lo i permetent la gestió en el si de societats multiculturals.

Cal destacar que la legislació sectorial en algunes ocasions pren en consideració la peculiar situació dels estrangers en relació amb la seva participació administrativa. És el cas, per exemple, del vigent article 69 del reglament de la Llei d'urbanisme de Catalunya, que en connexió amb els articles 21 i següents referits als programes de participació ciutadana en el procediment de planejament urbanístic assenyala que:

"69.3 La memòria social del pla d'ordenació urbanística municipal és el document d'avaluació i justificació de les determinacions del pla relatives a les necessitats socials d'accés a l'habitatge, i ha de fer referència als aspectes següents: (...)

69.5 També ha de formar part de la memòria social una avaluació de l'impacte de l'ordenació urbanística proposada en funció del gènere, així com respecte als col·lectius socials que requereixen atenció específica, com els immigrants i la gent gran, amb l'objecte que les decisions del planejament, a partir de la informació sobre la realitat social contribueixin al desenvolupament de la igualtat d'oportunitats entre dones i homes, així com afavorir els altres col·lectius mereixedors de protecció (...)"

Aquesta consideració específica pot tenir molt sentit en àmbits on la participació dels estrangers, per situacions de fet, adquireix un relleu singular. Pensem, per exemple, en aquelles operacions de renovació urbana que afectin barris amb una alta concentració d'immigració²⁰.

Aspectes materials de la participació funcional en els procediments de presa de decisions administratives

Amb quins efectes es participa? Entre l'Escil·la de la irrellevància i la frustració i la Caribdis de la usurpació de la legitimitat administrativa

Ara bé, deixant de banda la via formalitzada de participació dels estrangers en la presa de decisions administratives, quins han de ser els efectes de la participació?

Per respondre adequadament a aquesta pregunta hem de partir d'una de prèvia: què és la participació? Per a Giménez (2002):

“Estar present, formar part, ser pres en compte per i per a, involucrar-se, intervenir, etc. Participar és incidir, influir, responsabilitzar-se. La participació és un procés que enllaça necessàriament els subjectes i els grups; la participació d'algú en alguna cosa, relaciona a aquest algú amb els altres també involucrats. Ser participant implica ser coagent, copartícip, cooperant, coautor, corresponsable”.

En aquesta ocasió, no podem coincidir amb aquest plantejament. La participació en la presa de decisions administratives, sigui de nacionals o d'estrangers, no pot suposar codecisió. Les preocupacions sobre les possibles contradiccions entre democràcia i participació en la presa de decisions administratives, posades en relleu per autors com Cerrillo, Prats o Shapiro, són lícites²¹. El paper administratiu és singular a les xarxes de governança, tant pel que fa a la seva responsabilitat en promoure la igualtat inclusiva dels interessos com pel fet que en aquesta, i només en aquesta, recau la competència per resoldre de forma irrenunciable (article 12 Llei 30/1992, article 69 Llei 7/1985).

L'administració ha de garantir que la participació no es queda en un ritual formal, inútil, però alhora els participants no poden prendre la decisió final en comptes de l'administració, ja que no gaudeixen de la seva legitimitat. Enmig d'ambdós perills, l'administració ha de garantir que els *inputs* es prenen en consideració, encara que no siguin acceptats (i una manera de comprovar si això és així és atendre a les respostes administratives a les al·legacions, com exigeix l'article 86 de la Llei 30/1992) i la motivació de la decisió finalment adoptada, en primer lloc, ha d'existir (article 54 Llei 30/1992, entre d'altres²²) i, després, ha de ser coherent amb les respostes ofertes durant els moments participatius (ja que l'arbitrarietat està proscriu constitucionalment, article 9.3). I ambdós aspectes poden i han de ser objecte de control judicial si els participants busquen la protecció dels tribunals en garantia de la participació.

21. Sobre la participació dels estrangers en aquestes operacions, en el context català, amb reflexions sobre deficiències detectades i possibles millores, vegeu

22. CERRILLO, A., “La gobernanza hoy...”, op.cit., pàg. 18: “...el repte és saber com es poden assegurar la llibertat i la igualtat que es deriven del principi democràtic”. PRATS CATALÀ, J. “Modos de gobernación...”, op.cit., pàg. 169 i següents, parla de la “relació potencialment conflictiva entre democràcia i governança”, i assenyalava que la governança “no és, doncs, només *lobby* o participació” i crida l'atenció sobre el fet que “si les estructures d'interacció decisional característiques de la governança permeten l'exclusió o el *ninguneo* de grups d'interès significatius, el risc de deslegitimació o desafecció democràtica és molt elevat”. SHAPIRO, M. “El Derecho administrativo sin límites: reflexiones sobre el gobierno y la gobernanza”. En: CERRILLO, A. (Coord. i traducció) *La gobernanza hoy...*, op.cit., pàg. 206: “El desgast de la frontera entre la presa de decisions governamentals i no governamentals genera nous problemes per a aquells que persegueixen crear un Dret administratiu que se centri en la governança més que en el govern. Des de la perspectiva de la democràcia pluralista, un Dret administratiu que pluralitzi la transparència i la democràcia és democràtic –maximitza l'accés dels grups d'interès “exterior” al procés de presa de decisions públiques. Però des del punt de vista de la democràcia individual, popular o majoritària, un Dret administratiu que promogui la transparència i la participació, fins al punt que el govern es converteixi en governança, pot fins i tot socavar la democràcia”.

23. Aprofitem per posar en relleu la nostra perplexitat davant la STC 236/2007, que considera possible que la LO 4/2000 permeti la no motivació en la denegació de visats en alguns casos. L'argument del Tribunal Constitucional sembla oblidar que el possible control judicial posterior no substitueix, ni pot, el paper de la motivació en garantia dels drets individuals i de la bona administració.

En aquest sentit tenim ja prometedores decisions de conflictes judicials a Espanya que protegeixen el dret (real, no merament nominal) a participar, controlant seriosament el (deficient) comportament administratiu. És el cas, per exemple, de les sentències del Tribunal Suprem espanyol de 4 de març de 2003 i de 16 de febrer de 2009. Davant la manca de resposta als comentaris dels participants en el procediment previ a la presa de la decisió administrativa, el Tribunal la declara il·legal, argumentant, per exemple en la segona de les citades, que per tal que la participació realment existeixi cal:

“Diàleg, participació i respecte. Però no existeix res d’això quan l’Administració no realitza cap mena d’acte, ni tan sols en tràmit de recurs, que demostrï que allò al·legat ha estat pres en consideració d’alguna manera en la decisió final”.

Dades empíriques de la participació “administrativa” dels immigrants?

Però més enllà de refundar el nostre marc conceptual, ajustar la nostra legislació i reforçar la nostra pràctica administrativa, tota millora en aquest àmbit ha de passar per saber, en la realitat, què està passant. En altres paraules, l’avaluació de la participació real dels estrangers en la presa de decisions administratives és clau per entendre què passa realment i com pot millorar-se la cohesió social, la integració, la democràcia participativa, la bona governança i la bona administració.

En aquest sentit, el panorama no sembla molt prometedor. D’acord amb González (2004):

“Given the lack of research, there are very few things that we can affirm with reliability regarding the civic participation of immigrants in Spain”.

Per tant, sembla que qualsevol progrés en aquesta àrea haurà de passar, inexcusablement, per una avaluació *ex post* del funcionament real de totes les vies de participació formalitzada que preveu el nostre ordenament jurídic, per validar-les, millorar-les o reemplaçar-les en el futur.

Una aproximació més pragmàtica i real oferirà en el futur millors possibilitats de millora de la participació dels estrangers en la presa de decisions administratives.

Referències bibliogràfiques

CERRILLO, A. *Governança i bona administració a Catalunya*. EAPC, 2007. [Consulta: 4 de març de 2010]. <http://www.eapc.es/publicacions/material/material22-sum.htm>.

CONSELL D’EUROPA. *Concerted Development of Social Cohesion Indicators. Methodological Guide*. Bèlgica, 2005. [Consulta: 4 de març de 2010]. http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/social_policies/Indicators/.

– “Towards an Active, Fair and Socially Cohesive Europe”. Elaborat per la High Level Task Force on Social Cohesion, 2008. [Consulta: 4 de març de 2010].

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2007\)175&Language=lanEnglish&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2007)175&Language=lanEnglish&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

DENNINGER, E. i GRIMM, D. *Derecho constitucional para la sociedad multicultural*. Madrid: Trotta, 2007.

GIMÉNEZ, C. “La dinamización comunitaria en el ámbito de la inmigración. Apuntes y propuestas sobre participación, mediación y codesarrollo”. A: RUBIO, M^a José y MONTEROS, Silvina (coord.) *La Exclusión Social Teoría y práctica de la intervención*. Madrid: Editorial CCS, 2002.

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. *Active Civic Participation of Immigrants in Spain*, Country Report prepared for the European research project POLITIS, 2004. [Consulta: 4 de març de 2010].

<http://www.uv.es/CEFD/12/Spain.pdf>.

KEARNS, A. i FORREST, R. “Social Cohesion and Multilevel Urban Governance”. *Urban Studies*. No. 37 (5/6) (2000). P. 995 i s.

MESCHERIAKOFF, S. “Legalidad, eficiencia y equidad: las variables de la legitimidad administrativa. La experiencia francesa”. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol. 57. No. 2 (1990). P. 128 i s.

OLOFF, M. *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Harvard University Press, 1995.

PETTIGREW, T.F. *How to Think Like a Social Science*. Longman, 1996.

PONCE SOLÉ, J. *Deber de buena administración y Derecho al Procedimiento Administrativo Debido. Las Bases Constitucionales del Procedimiento Administrativo y del Ejercicio de la Discrecionalidad*. Valladolid: Lex Nova, 2001.

— “Good administration and European Public Law”. *European Review of Public Law*. Vol.14. No. 4 (hivern 2002). P. 1.503 i s.

– “La calidad en el desarrollo de la discrecionalidad reglamentaria: teorías sobre la regulación y adopción de buenas decisiones normativas por los gobiernos y las administraciones”. *Revista de Administración Pública*. No. 162 (2003). P. 140 i s.

– “Good Administration and Administrative Procedures”. *Indiana Journal of Global Legal Studies*. Vol. 12, No. 2 (estiu 2005). P. 551-589.

– “Dret, bona administració i bona governança”. A: CERRILLO, A. *Governança i bona administració a Catalunya*. EAPC, 2007. [Consulta: 4 de març de 2010]. <http://www.eapc.es/publicacions/material/material22-sum.htm>.

– “¿Adecuada protección judicial del derecho a una buena administración o invasión indebida de ámbitos constitucionalmente reservados

al gobierno? El traslado de la comisión del mercado de las telecomunicaciones a Barcelona y las sentencias del tribunal supremo de 27 de noviembre de 2006". *Revista de Administración Pública*. No. 173 (2007).

– "Procedimiento administrativo, globalización y buena administración". *Derecho administrativo*, suplemento de jurisprudencia No. 4 (2008). P. 2 i s.

– "¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial". *Revista de Administración Pública* (2009) (a premsa).

– "Quality of Decision-Making in Public Law. Right to Good Administration and Duty of Due Care in European Law and in US Law". *European Review of Public Law* (2009) (a premsa).

– "El control judicial del procedimiento administrativo y la garantía del derecho a una buena administración". *Revista de Derecho Administrativo* (2009) (a premsa).

PRATS CATALÀ, J. *De la burocracia al Management. Del Management a la Gobernanza*. Madrid: INAP, 2005.

RAWLS, J. "The Idea of an Overlapping Consensus". 7 *Oxford J. Legal Stud.* Vol. 1. No. 4, 1987.

SHMIDT-ASSMAN, E. "La legitimación de la Administración como concepto jurídico". *D.A.* No. 243 (1993). P. 208 i 209.

SHAPIRO, M. "Equality and Diversity". *European Review of Public Law*. Vol. 11. No. 2 (estiu 1999). P. 371-415.

WEBER, M. *Economía y Sociedad*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica, 1969.

Santiago Ripol

*Professor titular de Dret Internacional Públic,
Universitat Pompeu Fabra*

CE i drets de participació política

L'article 23.1 CE reconeix com un dret fonamental dels ciutadans "el dret a participar en els afers públics, directament o per mitjà de representants, lliurement escollits en eleccions periòdiques per sufragi universal". Té un contingut molt concret: se ceneix a la participació política, és a dir, a aquella manifestació de la sobirania popular que normalment s'exerceix a través de representants i que, excepcionalment, pot ser exercida pel poble, fet que permet concloure que aquests drets se circumscriuen a l'àmbit de la legitimació democràtica directa de l'Estat i de les diferents entitats territorials que l'integren, quedant fora altres títols participatius que deriven bé d'altres drets fonamentals, bé de normes constitucionals d'una altra natura, o bé, finalment, del seu reconeixement legislatiu" (STC 119/1995). Així entès inclou: dret de sufragi actiu en les eleccions al Congrés i el Senat, parlaments autonòmics i regidors als ajuntaments, referèndum i iniciativa popular, a més del residual règim de consell obert de determinats municipis.

Atès que, segons s'ha dit, el dret de participació política és la forma d'executar la sobirania que l'article 1.1 CE consagra que resideix en el poble espanyol (STC 51/1984, de 25 d'abril), els seus titulars només poden ser els ciutadans, és a dir, les persones físiques de nacionalitat espanyola (amb certes excepcions que s'estudiaran a l'apartat 4).

La teoria de les tres cistelles. A quina cistella s'han de situar els drets de participació política?

El Tribunal Constitucional va tenir la primera ocasió de tractar els drets fonamentals dels estrangers mitjançant la STC 107/1984, el 23 de novembre; es tractava de determinar si l'exigència d'autorització de residència a ciutadans de països hispanoamericans per al reconeixement de la seva capacitat de formalitzar vàlidament contractes de treball vulnerava o no el principi d'igualtat. Per primera vegada el Tribunal es va plantejar que, quan l'article 14 de la Constitució proclama el principi d'igualtat, es refereix exclusivament als espanyols i no existeix cap article

que estengui aquesta igualtat als estrangers. No obstant això, va afirmar que la inexistència d'aquest article, que estableixi la igualtat d'espanyols i estrangers, no és suficient per considerar que no existeix aquesta igualtat, i que el tracte desigual entre espanyols i estrangers sigui sempre constitucionalment admissible; va considerar així mateix que l'article 14 CE no és l'únic precepte que s'hagi d'analitzar en aquest àmbit, ja que s'ha de tenir present també l'article 13 CE.

D'aquest últim precepte el Tribunal va extreure dues importants conclusions. La primera és que la igualtat o desigualtat en la titularitat i l'exercici d'aquests drets i llibertats dependrà, per pròpia previsió constitucional, de la lliure voluntat del tractat o de la llei, advertint, d'altra banda, que l'expressió "llibertats públiques", utilitzat a l'article 13 CE, no té caràcter restrictiu i, per tant, s'ha d'entendre inclosos en aquesta tots els drets fonamentals del Títol I. Com a segona conclusió va afirmar que l'article 13 CE no ha volgut desconstitucionalitzar la posició jurídica dels estrangers en relació amb els drets i llibertats públiques, ja que la Constitució no diu que els estrangers gaudiran a Espanya de les llibertats atribuïdes pels tractats i la llei, sinó de les llibertats que garanteix el Títol I en els termes que estableixin els tractats i les lleis, de manera que els drets i llibertats reconeguts als estrangers són drets constitucionals, i, per tant, dotats de la protecció constitucional. Tanmateix, afegeix un altre matís important: tots els drets fonamentals dels estrangers, sense excepció, pel que fa al seu contingut, són drets de configuració legal. Afirmació massa contundent que ha de ser modulada depenent de quin dret es tracti.

Una vegada establertes aquestes premisses, el Tribunal va classificar els drets fonamentals en relació amb els estrangers en tres tipus:

"El problema de la titularitat i exercici dels drets i, més concretament, el problema de la igualtat en l'exercici dels drets, que és el tema que es planteja aquí, depèn del dret afectat. Existeixen drets que corresponen de la mateixa manera a espanyols i estrangers i la regulació dels quals ha de ser igual per a ambdós; existeixen drets que no pertanyen de cap manera als estrangers (els reconeguts a l'article 23 de la Constitució, segons disposa l'article 13.2 i amb l'excepció que contenen); existeixen altres que pertanyeran o no als estrangers segons disposin els tractats i les lleis, aleshores serà admissible la diferència de tracte amb els espanyols pel que fa al seu exercici" (STC 107/1984 (FJ 4).

Existeixen, per tant, certs drets la regulació i configuració legal dels quals no poden tenir en compte la nacionalitat del titular; es tracta dels drets que pertanyen a la persona com a tal, són aquells drets "imprescindibles per a la garantia de la dignitat humana, que, conforme a l'article 10.1 de la nostra Constitució, constitueix fonament de l'ordre polític espanyol; drets com a dret a la vida, a la integritat física i moral, a la intimitat, a la llibertat ideològica, etc.". Va considerar que aquests drets pertanyen a la persona amb independència de la seva nacionalitat i, per tant, el legislador a l'hora d'abordar la seva regulació no pot establir una diferenciació entre espanyols i estrangers per a la seva titularitat i exercici, ja que aquesta diferència seria contrària a la nostra Constitució. En aquest grup estarien, a més dels esmentats en la STC 107/1984, FJ 3, també el dret a la tutela judicial efectiva (STC 99/1985, de 30 de setembre, FJ 2) i el dret instrumental a l'assistència jurídica gratuïta (STC 95/2003, FJ 4), el dret a la llibertat i a la seguretat (STC 144/1990, de 26 de setembre, FJ

5), el dret a no ser discriminat per raó de naixement, raça, sexe, religió o qualsevol altra condició o circumstància personal o social (STC 137/2000, de 29 de maig, FJ 1) i el dret d'associació (STC 115/1987, de 7 de juliol, FJ 3). Els esmentats drets han estat reconeguts expressament pel Tribunal com a pertanyents a aquest grup, però no constitueixen una llista tancada i exhaustiva. En definitiva, es tracta de drets que corresponen als estrangers per propi mandat constitucional i no és possible un tractament legal desigual pel que fa als espanyols, per la qual cosa el legislador no podrà "modular o temperar" el seu contingut.

En segon lloc, el Tribunal va considerar que existeixen drets que només poden pertànyer als espanyols; es referia als drets de caràcter públic de l'article 23 CE, en relació amb la participació en assumptes polítics, amb les excepcions previstes en aquest article.

Finalment, va descriure un tercer grup de drets, la titularitat i exercici dels quals correspondrà als estrangers segons disposin els tractats o les lleis, és a dir, es tracta de drets no inherents a la dignitat de la persona ni tampoc, en principi, exclosos als estrangers. La Constitució es remet, per tant, a la seva regulació legal posterior que pogués establir certes diferències en el règim jurídic entre espanyols i estrangers. En aquest grup hi haurien drets com el dret al treball (STC 107/1984, FJ 4), el dret a la salut (STC 95/2000, FJ 3), el dret a percebre una prestació de desocupació (STC 130/1995, FJ 2) o el dret de residència i desplaçament a Espanya (STC 94/1993, FJ 3; 242/1994, FJ 4; 24/2000, FJ 4), que no ha de confondre's amb el dret fonamental a entrar a Espanya, del qual són titulars només els espanyols, amb algunes excepcions (STC 72/2005, FFJJ 4 i 6).

En el món ideològic i polític de les societats individuals organitzades segons el model nacional estatal, la Constitució de l'Estat hoste només reconeixeria la plena igualtat de drets entre la ciutadania i els estrangers una vegada que aquests últims deixessin de ser-ho, és a dir, una vegada conclòs el procés d'aculturació i d'assimilació de l'immigrant. Citant a Hummer, de Lucas recorda que "els dos supòsits sobre els quals s'assenta la dicotomia ciutadà/estranger són l'Estat nacional i l'homogeneïtat social derivada d'una composició de la població en què la presència de l'estranger és conjuntural (esporàdica i fins i tot limitada en el temps)"¹.

Als Estats Membres de la Unió Europea, l'escala aniria des dels ciutadans comunitaris amb ciutadania supranacional –l'europea–, els immigrants no comunitaris legals que tenen un cert reconeixement de ciutadania *denized*, fins als clandestins i, finalment, els estrangers. G. Tapinos participa també d'aquesta visió de les coses, i ho fa precisant la categoria d'immigrant clandestí, arribant a identificar sis possibles supòsits d'il·legalitat².

No obstant això, "a mesura que augmenta el flux de la immigració, i que es reforça l'intercanvi i la mobilitat (...), augmenta també la població estrangera que treballa de forma estable en tercers estats, i es produeixen diverses conseqüències importants". Una d'aquestes, "l'aparició d'un ventall de categories intermèdies entre els dos extrems del ciutadà ple i l'estranger absolut"³.

"Així les coses –afegirà línies després–, es produeix necessàriament un dèficit de legitimitat, que es concentra en els immigrants treballadors

1. *Ibid.* P. 134-135.

2. Una anàlisi d'aquesta qüestió des de la Teoria del Dret. A: FARIÑAS DULCE, M.J. *Los derechos humanos: desde la perspectiva sociológico-jurídica a la "actitud postmoderna"*. Madrid: Dykinson, 1997.

3. *Ibid.* P. 135-136.

assalariats: per què aquells que contribueixen igual amb la seva feina al sosteniment i la riquesa comuna i estan subjectes a les lleis, fins i tot en condicions de més transparència, no han de rebre els mateixos drets?” (pàg. 136).

Efectes de la globalització sobre l'Estat: la ruptura del model Estat-nació

Aquesta reflexió ens duu a considerar els efectes de la globalització en l'Estat. Es tracta *a priori* d'una qüestió important atès que, com se sap, és característic de la globalització la creació de vincles transnacionals mitjançant els quals els operadors econòmics d'estats diferents es relacionen directament entre ells, obviant la intervenció de les seves respectives autoritats econòmiques nacionals. Des de la sociologia, U. Beck, el qual ha utilitzat l'expressió d'*espais socials transnacionals* per referir-se a aquesta realitat, ha destacat les enormes conseqüències d'aquest fet. En la seva opinió, la creació d'aquests espais posa en dubte “un pressupost fonamental de la modernitat, a saber, aquesta construcció lògica que A.D. Smith ha denominat ‘nacionalisme metodològic’, la identificació, en altres paraules, de l'Estat nacional amb la societat. Precisament, aquesta identificació és la causa que en el llenguatge quotidià i en el de la ciència es parli de societat francesa, americana o alemanya”⁴.

Des d'aquesta perspectiva, l'impacte de la globalització sobre el dret internacional hauria de ser enorme. La doctrina internacionalista, en efecte, sol afirmar el caràcter de subjecte primari de l'Estat en l'ordenament internacional. I això d'acord tant amb el fet que l'Estat és, sens dubte, l'actor més important en la vida internacional com amb la circumstància que l'Estat és, en el temps, el primer subjecte de dret internacional. Per tot això, l'Estat és, segons s'ha estudiat prèviament, l'única entitat que intervé en la comunitat internacional que posseeix un estatut jurídic ben determinat. Però davant la concepció tradicional de l'Estat nació i de la sobirania s'alça la realitat més recent. L'àmbit de les relacions econòmiques reflecteix fidelment la progressiva disminució de la capacitat real dels estats per exercir amb exclusivitat i independència les competències originalment derivades de la seva sobirania. Aquesta circumstància va ser expressada en la dècada dels setanta pels països de recent independència i està en la base, per exemple, de la seva lluita pel principi de sobirania permanent sobre els recursos naturals. Convé retenir aquesta dada encara que, segons la meua opinió, la denúncia dels països de recent independència no té res a veure amb la situació actual. En aquell context, en efecte, les limitacions efectives a l'exercici ple de la seva sobirania procedien d'actituds imputables directament o indirectament a les autoritats dels estats industrialitzats. Avui dia, per contra, aquesta pèrdua de poder afecta a gairebé la totalitat dels estats i troba expressió, per exemple, en el pes de les empreses multinacionals en l'economia nacional dels estats on operen les seves filials i en el fet que com a conseqüència d'una decisió adoptada a la seu central de l'empresa en qüestió, treballadors d'una nacionalitat diferent a la de l'Estat on s'ha pres aquesta decisió poden perdre el seu lloc de treball o veure modificades les seves condicions laborals. En l'àmbit financer, el debilitament del poder dels governs i dels bancs centrals nacionals és també evident. Així, l'“estat nacional” és incapaç de controlar la pràctica monetària, decidir sobre el seu pressupost, organitzar la producció i el comerç, reclamar els

4. La sociologia —explica U. Beck— va tenir el seu origen en la primera fase de l'Estat nacional de l'Europa del segle XIX i principi del XX; per aquesta raó, els seus primers autors (M. Weber, E. Durkheim, K. Marx) van establir una equiparació entre l'Estat nacional i la societat. Aquesta equiparació s'assenta sobre tres aspectes: 1) les societats pressuposen el domini estatal de l'espai; 2) l'Estat addueix la seva unitat territorial per regular de forma homogènia la societat que ocupa el seu espai; 3) amb el transcurs del temps i en el marc d'aquesta integració, les societats estatals prenen consciència de si mateixes.

impostos i complir els seus compromisos per proporcionar prestacions socials. Segons el que s'ha exposat, J. R. Capella conclou que "l'Estat ha perdut poder davant mutades institucions privades que estan per sota –en termes de poder– fins aquesta fase de la història"⁵.

La noció d'ordre transgovernamental, encunyada per A. M. Slaughter, apunta a la mateixa realitat. El punt d'inici de les seves reflexions és la demostrada incapacitat de l'Estat (en la seva concepció unitària) per gestionar els assumptes mundials i per atendre les reivindicacions dels seus ciutadans. Davant aquesta gran incapacitat, l'Estat es reorganitza, es disgrega, però no desapareix ni es dilueix. En els últims temps, en efecte, s'aprecia la formació de xarxes transnacionals de govern, de xarxes de treball en què participen representants del poder legislatiu, o del poder judicial, o de determinats ministeris, o dels bancs centrals nacionals. Les institucions i funcionaris que participen en aquestes xarxes actuen en qualitat d'òrgans i representants de l'Estat però gaudeixen d'una gran flexibilitat en la defensa de les seves posicions, ja que no es debaten, per regla general, qüestions que vinculin a l'Estat. També disposen d'una proximitat molt gran als problemes que tracten. En aquest sentit, les xarxes transnacionals de govern, a més de facilitar l'exercici per l'Estat de les tasques que li corresponen, complementen el paper internacional d'altres actors no estatals.

La globalització, d'altra banda, qüestiona el vincle existent entre l'Estat-nació (societat) i el ciutadà (individu). U. Beck indica, com s'ha assenyalat prèviament, que això obeeix al fet que la globalització crea *espais socials transnacionals* en els quals la vinculació de la societat a un lloc concret ja no és determinant. El fenomen de la immigració reflecteix molt clarament què implica la noció d'*espai social transnacional*. En el món ideològic i polític de les societats individuals organitzades segons el model nacional-estatal, la immigració es divideix en les fases i contextos de la partida, el viatge, l'arribada i la integració. Però –com indica Beck– "ha sorgit quelcom de nou: interrelacions de vida i d'activitats socials en què regeix l'"aquí i allà" o el "no només sinó també". Sota i entre mons separats es formen "paisatges socials" que a la vegada enllacen i modifiquen els llocs de procedència i de destí. Passa, senzillament, que en els llocs on el moviment migratori és especialment intens, les tradicionals cadenes migratòries i les remeses han perdut el seu caràcter transitori i nostàlgic-tradicional o, millor dit, han afegit a aquest caràcter unes estructures estables, professionalitzades, inserides en els sistemes productius del país d'origen i de l'Estat d'acollida, i que són tingudes en compte, donada la seva capacitat de pressió, per les autoritats polítiques dels estats⁶.

J. de Lucas s'ha acostat a aquesta qüestió des de la Filosofia del Dret. A propòsit dels drets que corresponen als immigrants, als estrangers, de Lucas ha plantejat la pregunta següent: "quin tipus de diferenciació entre els drets fonamentals resulta justificable des de la contraposició entre ciutadans i estrangers? Aquesta pregunta –continua de Lucas– és encara més urgent avui, quan assistim, segons es reconeix cada vegada més obertament, a la ruptura de l'universalisme, de la uniformitat que el projecte del formalisme jurídic i del liberalisme polític i econòmic havien tractat d'implantar (amb tots els seus claroscurs, naturalment)". I afegeix: "ho ha mostrat, entre d'altres (B. Santos, Ferrajoli), Barcelona potser de la manera més gràfica possible; aquests fenòmens interpel·len la veritat mateixa d'Occident: les teories polítiques de l'Estat, del Dret, de la ciutadania".

5. Després de l'afirmació anterior, Capella fa referència a la progressiva formació d'un sobirà privat supraestatal, "constituït pel poder estratègic conjunt de les grans companyies transnacionals i, sobretot, avui, dels conglomerats financers". Vegeu, també, CASTELLS, M. *La era... Op.cit.* (Vol. 2. El poder de la identidad), p. 282. D'altra banda, posa en qüestió també la capacitat punitiva i sancionadora de l'Estat. Com ha indicat J. M. Silva, "els processos de globalització i d'integració econòmica donen lloc a la conformació de modalitats noves de delictes clàssics, com també a l'aparició de noves formes delictives (...). Així mateix generen l'aparició d'una nova concepció d'allò delictiu, centrada en elements tradicionalment aliens a la idea de delinqüència com a fenomen marginal; en particular, els elements d'organització, transnacionalitat i poder econòmic. Criminalitat organitzada, criminalitat internacional i criminalitat dels poderosos són, probablement, les expressions que defineixen millor els trets generals de la delinqüència de la globalització". Davant d'aquesta, el dret penal de cada Estat resulta insuficient. Sobre aquesta qüestió, i des de la perspectiva de la pràctica diplomàtica, vegeu, G. de ARISTEGUI, "El delito transnacional", *Política Exterior*. Vol. XII, No. 66, novembre/desembre 1998. P. 113-122.
6. *Ibid.*, p. 54-55, en què, seguint a R. Smith, fa referència al sistema de migració Mèxic-Estats Units per afegir a continuació que "amb tota seguretat existeixen també semblants espais socials transnacionals entre els alemanys turcs i els turcs alemanys". Una obra recent de P. Stalker afirma que la globalització augmenta els fluxos migratoris internacionals: la caiguda dels preus del transport i la major velocitat de les comunicacions han modificat el caràcter de la migració internacional fent d'aquesta un fenomen molt menys permanent. Aquests canvis han provocat que el fet d'abandonar el mateix territori cap a allò que és desconegut resulti menys terrible i traumàtic; per aquesta raó, els fluxos migratoris han resultat ser més nombrosos, complexos i diversos. STALKER, P. *Workers without frontiers - The impact of globalization on international migration*. Geneve: ILO Publications, 2000. Vegeu, *Trabajo. Revista de la OIT*, núm. 34, abril/maig de 2000, p. 4-7, en què es ressenya aquesta obra.

Finalment, des d'una perspectiva jurídica-internacional, Th. Franck ha reconegut que les forces que sacsegen la supremacia de l'Estat estan canviant el sistema unidimensional per definir les identitats i les lleialtats de les persones que va imposar el model d'Estat nacional i que ha estat vigent des de final del segle XVIII.

T. Todorov va escriure el 1991 que "tots necessitem veure confirmat el sentiment de la nostra existència. El mitjà més fàcil per fer-ho és reconèixer-se en una identitat col·lectiva"⁷. Avui dia ocorre que el sentiment de pertinença a un Estat-nació, el vincle de la nacionalitat, resulta insuficient per confirmar aquest sentiment de la nostra existència. Des de final del segle XX ha sorgit un nou paràmetre d'autoidentificació: la lleialtat transnacional (a l'empresa multinacional per a la qual es treballa o un dels seus productes que solem adquirir; a un determinat partit polític transnacional; a les institucions supranacionals, etc.). Aquest nou sentiment coexisteix amb el més tradicional de pertinença a un Estat-nació, si més no perquè, avui dia, l'educació, la seguretat, les prestacions socials i sanitàries, etc. corresponen en la seva majoria als estats. És possible, fins i tot, apreciar un tercer nivell de lleialtats col·lectives propi dels moments actuals: la lleialtat, en aquest últim cas, s'enfoca cap a les afinitats més properes a l'individu i es concreta en el sentiment de pertinença a un grup amb què es comparteixen determinats valors (classe social, religió, ètnia, llengua, cultura, història, etc.).

Com afirma Th. Franck, el fenomen de les multilleialtats no és nou; sí ho és, en canvi, que per vegada primera el sistema de lleialtats personals no ve imposat, sinó que els individus l'escullen lliurement. Així ho posa de manifest, per exemple, la reacció seguida pels estats davant les sol·licituds de doble (o múltiple) nacionalitat: des d'una posició de força i intransigència a una actitud d'enorme flexibilitat. El més característic del moment actual és aquesta acceptació per part dels estats (a través dels seus ordenaments nacionals, però també del dret internacional) del dret dels individus de construir la seva pròpia identitat mitjançant la configuració d'un complex sistema de referències que manifesti qui volen ser⁸.

El Tribunal Constitucional i els drets de participació política dels estrangers

No passa així, en canvi, pel que fa al tracte que l'Estat ha de dispensar als estrangers que es troben en el seu territori. D'acord amb el dret internacional general, l'Estat està obligat a concedir-los un estàndard mínim, que inclou el reconeixement dels drets següents: 1) protecció de la seva vida i interessos contra les accions de violència col·lectiva organitzada en contra dels estrangers; 2) dret a no ser detinguts arbitràriament i al fet que es procedeixi a una investigació en temps raonable, donant a l'interessat la possibilitat de ser escoltat; 3) dret a no ser torturat i a no ser sotmès a tractaments inhumans; 4) tenir assegurat el lliure accés als tribunals i no ser discriminat per raons de nacionalitat; 5) dret a poder exercir determinats drets civils bàsics, com els relatius a les relacions paterno-filials, i, en general, els admesos en la majoria dels estats com a dret de família; 6) dret de l'estranger detingut a comunicar-se amb el cònsol més pròxim del seu país.

Al marge d'aquest estàndard mínim de drets, els estats solen reconèixer drets i llibertats específics als estrangers per mitjà de tractats bilaterals,

7. TODOROV, T. *Nosotros y los otros. Reflexión sobre la diversidad humana*. Mèxic: Siglo XXI, 1991. Citat a J. De LUCAS, *El desafío...* Op.cit. P. 74.

8. FRANCK, Th. M. "Clan and... Op.cit. P. 376-383. ("La identitat com un acte personal d'autodeterminació"). Amb això es manifesta la tendència a la individualització que Ch. Taylor considera com una de les principals malalties de la modernitat. TAYLOR, Ch. *The Malaise of Modernity*. Toronto: Anansi, 1991.

com els tradicionals tractats d'amistat, comerç i navegació, o altres tractats de caràcter sectorial (sobre Seguretat Social). Aquests tractats solen incloure la clàusula de sistema del tracte nacional (equiparació en el tracte de nacionals i estrangers), de nació més afavorida o, cada vegada amb més freqüència, la clàusula de reciprocitat.

Els estrangers gaudeixen també del dret a la propietat privada. Ara bé, aquest dret pot trobar un límit en el dret dels estats a nacionalitzar, basat en el principi de sobirania permanent de l'Estat sobre els seus recursos naturals. Quan es produeix aquesta situació, s'acorda una indemnització, gairebé sempre en forma d'acords globals de compensació entre l'Estat que nacionalitza i els estats dels nacionals dels quals han estat expropiats. De tota manera, el dret internacional parteix de la consideració que les inversions privades estrangeres exerceixen un paper molt important en el desenvolupament econòmic dels estats; per aquesta raó s'estableixen mitjans per tal que, en els casos que sorgeixin diferències en relació amb aquestes inversions, els estats afectats puguin resoldre-les pacíficament.

A través dels tractats bilaterals, per consegüent, els estats han modificat en les seves relacions l'assenyalat règim jurídic general, de manera que han reconegut als nacionals d'altres estats contractants un nombre més gran de drets civils, com la llibertat de circulació o drets relacionats amb la propietat i l'accés als béns mobles per a l'exercici d'activitats econòmiques (a través, per exemple, dels tradicionals tractats bilaterals d'amistat, cooperació i comerç) i fins i tot polítics, com el dret de sufragi en determinades eleccions.

Els articles 8 i 9 del Tractat general de cooperació i amistat entre la República Argentina i el Regne d'Espanya, subscrit a Madrid el 3 de juny de 1988, és un bon exemple de tot el que aquí s'afirma. L'article 8 assenyala que "amb subjecció a la seva legislació i de conformitat amb el dret internacional, cada Part atorgarà als nacionals de l'altra facilitats per a la realització d'activitats lucratives, laborals o professionals, per compte propi o aliè, en condicions d'igualtat amb els nacionals de l'Estat de residència, sempre que s'haguessin concedit els permisos de residència o de treball necessari per a l'exercici d'aquestes activitats. L'expedició dels permisos de treball serà gratuïta. Les respectives autoritats garantirán l'efectiu gaudi de les facilitats esmentades, subjecte al criteri de reciprocitat".

D'altra banda, l'article 9 afirma: "de conformitat amb les normes que s'estableixin en un acord complementari, els nacionals argentins i espanyols podran votar en les eleccions municipals de l'Estat en què resideixen i dels quals no són nacionals".

Precisament aquest és un dels dos supòsits en què la CE preveu l'ampliació del vot dels estrangers residents en les eleccions locals. Certament l'article 13.2 de la nostra Constitució afirma que únicament els espanyols ostenten la titularitat dels drets reconeguts en l'article 23 de la mateixa norma fonamental "excepte el que, tenint en compte criteris de reciprocitat, es pugui establir per tractat o llei per al dret de sufragi actiu en les eleccions municipals". Aquesta limitació constitucional ja ha estat posada en relleu per aquest Tribunal en seu STC 112/1991, en què literalment es va afirmar que "aquest possible exercici del dret es limita al sufragi actiu, no al dret de sufragi passiu".

Per tant, sens perjudici de l'esmentada excepció continguda en l'article 13.2 en ordre al sufragi actiu en les eleccions municipals, i en virtut d'aquestes regles constitucionals no s'ha d'atribuir, ni per tractat ni per llei, el dret de sufragi passiu als no nacionals en qualsevol dels procediments electorals per a la integració d'òrgans dels poders públics espanyols.

El segon supòsit que preveu l'ampliació del vot dels estrangers residents és el reconegut sufragi actiu i passiu dels ciutadans de la Unió en les eleccions europees, que té un altre fonament constitucional: l'article 93 de la Constitució en relació amb l'article 8.B.1 del Tractat de la Comunitat Econòmica Europea (Declaració TC d'1 de juliol de 1992).

Referències bibliogràfiques

ARÍSTEGUI, de G. "El delito transnacional". *Política Exterior*. Vol. XII. No. 66 (novembre/desembre) 1998. P. 113-122.

BECK, U. *¿Qué es...* *Op.cit.* P. 48 i s.

CAPELLA, J. R. "Estado y derecho ante la mundialización: aspectos y problemáticas generales". A: CAPELLA, J. R. (coord.) *Transformaciones del derecho de la mundialización*. Madrid: CGPJ, 1999. P. 85-121.

DÍEZ DE VELASCO, M. *Instituciones de Derecho internacional público*. Madrid: Tecnos: 2007, 17ª ed. P. 553.

FARIÑAS DULCE, M.J. *Los derechos humanos: desde la perspectiva sociológico-jurídica a la "actitud postmoderna"*. Madrid: Dykinson, 1997.

FRANCK, Th. M. "Clan and superclan: Loyalty, identity and community in Law and practice". *AJIL*. Vol. 90, No. 3 (1996). P. 359-383 (a qui seguim en aquest passatge del treball).

LUCAS, de J. *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*. Madrid: Temas de hoy, 1994. P. 132.

MAHIOU, A. "Droit international et développement". *CEBDI*. Vol. III (1999). P. 21-144, en particular. P. 69-72.

MARIÑO MENÉNDEZ, F. *Derecho internacional*. *Op.cit.* P. 77 i s.

SILVA SÁNCHEZ, J.M. *La expansión...* *Op.cit.* P. 69-70.

SLAUGHTER, A.M. "Government networks: the heart of the liberal democratic order". A: G.H. FOX; B.R. ROTH (eds.) *Democratic governance and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. Id., "International Relations..." *Op.cit.*

TAPINOS, G. "Migrations clandestines: enjeux économiques et politiques", OCDE, *Tendances des migrations internationales. Rapport Annuel*. París: OCDE, 1999. P. 247-271.

TODOROV, T. *Nosotros y los otros. Reflexión sobre la diversidad humana*. Mèxic: Siglo XXI, 1991.

MODELS DE CIUTAT: LA GESTIÓ DE L'ESPAI PÚBLIC

- REFLEXIÓ ENTORN DEL CONCEPTE D'ESPAI PÚBLIC

Eva Bermúdez

- LA PULSIÓ SECURITÀRIA DE LA CIUTAT
CONTEMPORÀNIA

Gemma Galdon

- ARQUITECTURA I COMPROMÍS SOCIAL:
LA GESTIÓ DELS ESPAIS PÚBLICS

Isabel de la Vega

Eva Bermúdez

Regidora delegada de Plans de Barris, Ajuntament de Terrassa

El que defineix la naturalesa de l'espai públic és l'ús i no l'estatut jurídic (públic-privat). Per a Habermas (filòsof i teòric social alemany), la ciutat és sobretot l'espai públic on el poder es fa visible, on la societat es fotografia, on el simbolisme col·lectiu es materialitza.

L'espai públic és un lloc d'expressió comunitària, és a dir, és un lloc de relació i d'identificació, de contacte entre les persones, d'expressió comunitària, que va més enllà de l'oposició pública-privada. El que defineix la naturalesa de l'espai públic és l'ús i no l'estatut jurídic. L'espai suposa l'ús social. Es caracteritza físicament per la seva accessibilitat. La qualitat de l'espai públic es pot avaluar principalment per la intensitat, la qualitat de les relacions socials que facilita, per la força amb què fomenta la barreja de grups i comportament i per la capacitat d'estimular la identificació simbòlica, l'expressió i la integració culturals.

L'espai públic també és un lloc de relació, de contacte entre les persones i que alterna el seu sentit funcional-instrumental amb el simbòlic expressiu. L'entorn urbà, com a espai geogràfic transformat per l'ésser humà, alterna permanentment el seu sentit funcional-instrumental amb el simbòlic-expressiu (on es produeix l'intercanvi de significats i la transmissió d'informació).

L'espai públic urbà és l'àmbit prioritari de la ciutat on els ciutadans, individualment o en grup, duen a terme les seves activitats d'oci, de relació i on es fa evident amb més claredat la pluralitat d'expressions culturals, religioses, lingüístiques, etc.

L'espai públic és el lloc de trobada de les persones que promou i organitza la comunicació entre gent diferent, i que permet la generació de vincles socials i de construcció d'identitat.

Transformació urbanística, canvis demogràfics i socials, i processos migratoris. Modificacions estructurals en els espais públics

La transformació urbanística dels últims anys, juntament amb els canvis demogràfics i socials i els processos migratoris han afavorit modificacions estructurals en els espais públics. Avui una gran diversitat de persones conviu en una mateixa comunitat de veïns i veïnes amb costums i maneres de viure diferents, fet que pot provocar que ocasionalment es puguin generar incompatibilitats o situacions de conflicte en la convivència veïnal.

Per exemple, per als joves de contextos més conflictius, l'espai és el territori de referència, el conjunt de llocs que constitueixen l'àmbit vital. La microciutat passa a ser un fort dispositiu generador d'identitat, ja que ells es defineixen en relació i oposició amb altres grups i zones de la ciutat sobre la base del lloc d'origen, en particular el barri o el carrer a què pertanyen.

Per a la gent gran, la participació en la vida del barri, les entitats o els centres afavoreix la possibilitat de reunir-se i parlar. Per això, la convivència està limitada i els espais públics són menys compartits en aquells llocs on l'espai públic manca d'una oferta adequada de socialització.

Un conflicte de convivència es pot produir per un diferent ús d'un determinat espai públic; per exemple, l'oci i la residència contraposen els diferents actors de l'espai, alguns residents i altres usuaris en trànsit.

Un altre conflicte de convivència es pot produir per patrons culturals diferents, que, davant d'un mateix tipus d'ús de l'espai públic (residència, per exemple), genera tensions en l'ordre social de l'espai. Aquesta situació es pot produir entre diferents generacions o entre habitants d'origen diferent que cohabituen en un mateix barri.

L'espai públic és on la convivència adquireix la seva màxima expressió i, per tant, on es manifesta de forma més patent el conflicte i la diferència. La convivència és un escenari complex on les interaccions socials i l'expressió dels diferents interessos de les persones i grups que estan presents estableixen, modelen i transformen la identitat ciutadana. La diversitat fa possible l'intercanvi i té com a condició que hi hagi un mínim de pautes comunes que facin possible la convivència.

Mentre els ciutadans tenen la responsabilitat de "conviuere", les administracions tenen la responsabilitat de vetllar per un espai públic segur i situat en el marc jurídic de drets i deures. El que ha de fer que tots els ciutadans siguin iguals és la llei. Instaurar valors de convivència significa exercir drets i deures. Tot i que en els espais públics s'ha de garantir el desenvolupament d'activitats d'oci i esbarjo, això no treu que aquest exercici d'activitats trobi el seu límit en el dret a la dignitat de les persones, el dret de gaudir d'un espai comú de qualitat i el dret al descans.

L'experiència de Terrassa en relació amb la convivència i la cohesió social en l'espai públic

La Llei de Barris, impulsada per la Generalitat de Catalunya i aprovada pel Parlament el maig de 2004, posa a l'abast de l'administració local una eina que permet iniciar una intervenció directa als espais públics coordinant els aspectes socioeconòmics i urbanístics. La Generalitat finança el 50% de les actuacions i l'Ajuntament l'altre 50%.

La Llei de Barris ha estat una bona oportunitat per treballar per la cohesió social en l'espai públic. Ha permès impulsar a Terrassa un projecte d'intervenció integral durant els anys 2004-2008 al districte II, i iniciar un altre Pla d'Intervenció Integral al barri de La Maurina durant el període 2009-2012, com també continuar la intervenció integral al districte II mitjançant el projecte que la Generalitat anomena "Contracte Programa".

La llei posa a l'abast de l'administració local una eina que permet iniciar una transformació a les ciutats, amb una intervenció directa als espais públics lligada als aspectes socioeconòmics i urbanístics.

Els problemes que brinden la possibilitat a un barri de ser elegible per a un projecte integral de la Llei de Barris són els següents:

- Problemes urbanístics: degradació dels habitatges, dèficit d'equipament, insuficiència d'urbanització.
- Problemes demogràfics: envelliment dels residents, pèrdua excessiva de població o creixement ràpid de població.
- Problemes econòmics: atur, manca d'activitat econòmics, escassetat de serveis.
- Problemes socials: dèficits socials i econòmics.

Els projectes han de contenir mesures urbanístiques, socials i econòmiques que es relacionin amb alguns dels camps següents:

- Millora de l'espai públic i espais verds.
- Equipament i rehabilitació d'elements comuns dels edificis.
- Provisió d'equipaments per a l'ús col·lectiu.
- Incorporació de les TIC als edificis.
- Foment de la sostenibilitat dels desenvolupament urbà.
- Equitat de gènere en l'ús de l'espai urbà i els equipaments.
- Programes per a la millora social, econòmica i urbanística.
- Accessibilitat i supressió de barreres arquitectòniques.

Principals iniciatives del Pla de Barris Districte II

Aquest Pla compta amb iniciatives importants com la urbanització del carrer principal del districte II, l'avinguda Barcelona o de carrers centrals com Sant Tomàs, Salamanca o Saragossa. També es va construir un pont que uneix el barri de Ca n'Anglada amb els que estan a l'altra banda de la riera de les Arenes i es van adequar els existents. Es van condicionar places i espais públics al barri de Ca n'Anglada i Vilardell. A Vilardell, per exemple, els espais públics de passeig i lleure estaven al costat dels espais per a pícnic. Amb la remodelació, es va concentrar la zona de pícnic al sud de la pineda.

Les iniciatives socioeconòmiques han consistit en programes per a gent gran, cultura, joventut, participació ciutadana, comerç, esports, etc.; en definitiva, aquells que han facilitat la convivència. La cohesió social també requereix cohesionar el nucli molecular de la convivència comunitària: la comunitat de veïns. En l'actuació coordinada amb tots els agents i actors implicats mitjançant el Pla de Barris, ens trobem amb la feina que fan els diferents tècnics municipals que hi ha al territori –treballadors socials, policies de barri, educadors– i mitjançant un conveni amb la Creu Roja, despleguem un “operatiu” de treballadors que parlen quatre llengües –català, castellà, àrab i francès. Aquests s'identifiquen com a treballadors de la Creu Roja i intervenen als carrers, els espais públics i privats, tant de persones autòctones com de nouvinguts. Aquestes intervencions van des de l'ús respectable de les voreres, no aglomerar-se davant d'un portal, no utilitzar les fonts per dutxar-se, fins a la participació en la comunitat de veïns amb el que això comporta (pagament de quotes, participació a les reunions, manteniment dels espais comuns de la comunitat, etc.). Es reparteix la guia de la bona convivència a tots els habitatges del barri de Ca n'Anglada amb una entrevista breu de deu minuts.

El Contracte Programa Districte II consisteix en actuacions i en l'impuls d'una mesa tècnica transversal coordinada des del districte que té com a objectiu posar en coneixement comú i coordinar tots els recursos (no solament municipals) que operen en el territori i articular accions que previnguin i donin resposta als conflictes.

Pla Barri Maurina

L'estratègia que proposa el projecte d'intervenció integral del Pla Barri Maurina s'estructura de la manera següent:

1. Introduir un element que atregui l'activitat i la gent i que garanteixi el reequilibri entre el nucli nord i la resta del barri. El conjunt d'accions que es proposen volen convertir la plaça de la Maurina en el nou centre de la vida social del barri. Una actuació urbanística global ubica estratègicament un nou equipament en el desnivell de la plaça. Amb aquesta decisió s'aconsegueix dotar el barri d'un espai urbà de qualitat. El nou centre donarà cobertura a les necessitats dels col·lectius que més ho necessiten: joves, gent gran, dones i nouvinguts. El nou equipament respon a les demandes físiques i espacials necessàries per desenvolupar els diferents programes d'atenció.
2. Millorar la xarxa d'espais públics com un catalitzador de la regeneració de tots els altres processos. Les propostes per a la urbanització responen sempre a l'objectiu global de produir una millora significativa de la qualitat urbana, que s'equipari i connecti amb la resta de la ciutat. La reurbanització de tots aquests carrers, a més d'optimitzar les seves seccions, usos i mobiliari, ha de permetre millorar la circulació, la mobilitat i l'accessibilitat des d'un punt de vista ampli.
3. Establir l'escenari adequat per al desenvolupament de millores en la realitat social i econòmica del barri. El projecte insisteix en la regeneració del teixit social del barri, de manera que la majoria de les actuacions s'orienten a aconseguir aquest objectiu. Les actuacions proposades van dirigides a invertir les dinàmiques en les peces clau d'aquest motor de transformació: la promoció econòmica, la cohesió i la promoció social (sobretot entre joves, persones nouvingudes i gent gran), i la

participació i convivència ciutadana, generant espais de convivència i d'intercanvi intergeneracional i intercultural. El projecte aporta els recursos necessaris per donar suport a les iniciatives existents, que treballen la prevenció de l'exclusió social.

Per avançar en la millora d'espais públics de qualitat és fonamental:

- Reconèixer que aquests espais són el producte de les persones i de l'ús que aquestes donen a l'espai, fet que influeix de manera positiva o negativa.
- Potenciar el treball en xarxa.
- Potenciar la participació ciutadana.
- Potenciar la qualitat de l'espai: materials, bona il·luminació, netedat, seguretat, etc.

Conclusió

Partint de l'experiència de Terrassa, pensem que per avançar en la millora d'un espai públic de qualitat és fonamental reconèixer que aquest espai és producte de les persones i de l'ús que aquestes li donin; aquest fet provoca un impacte positiu o negatiu. Els governs locals, amb els recursos que tenim al nostre abast i amb els agents que intervenen en aquests espais públics –usuaris, treballadors municipals, entitats, etc.– som els encarregats de coordinar aquesta millora, acceptant que els actors són clau i que solament el treball conjunt permet construir, recuperar i aprofundir en els espais comunitaris. S'ha de fomentar, per tant, la participació ciutadana i el treball en xarxa. Cal que l'espai públic tingui algunes qualitats formals, com la continuïtat del disseny urbà, i la facultat ordenadora d'aquest disseny, la generositat de les formes, de la imatge i dels materials. No obstant això, aquests han de tenir adaptabilitat a usos diversos a través del temps.

Per acabar, voldria assenyalar que al llibre *L'espai públic: ciutat i ciutadania*, publicat per la Diputació de Barcelona de Barcelona, la ciutat és urbs (concentració de població) i civitas (cultura, comunitat, cohesió). Però també és polis, un lloc de poder, de la política com a organització i representació de la societat, on s'expressen els grups de poder, els dominats, els que es troben en risc d'exclusió social, etc. I els conflictes. L'espai públic, com diu Pietro Barcellona, és també l'espai on la societat, desigual i contradictòria, pot expressar els seus conflictes i l'expressió del conflicte permet sentir-se ciutadà. Finalment, com va dir l'antropòleg francès Marc Augé, "si un lloc no es pot definir com un lloc d'identitat, relacional o històric, un espai que no es pot definir com a lloc d'identitat, relacional o històric, definirà un no-lloc".

Gemma Galdon Clavell

Investigadora IGOP, Universitat Autònoma de Barcelona

“The city is man’s most consistent and, on the whole, his most successful attempt to remake the world he lives in, more after his heart’s desire. The city is the world which man created; it is the world in which he is therefore condemned to live. Thus indirectly, without a clear sense of the nature of his task, in remaking the city, man has remade himself”.

Robert Park, 1967

“The most well-intended theory of tolerance can turn over and degenerate into the defense of crude intolerance”.

Paetzold, 2008

Les ciutats són espais cada vegada més disputats, tant físicament com ideològicament. La creixent diversitat dels col·lectius que les habiten, els diferents usos dels espais públics que contenen, l’extensió urbana horitzontal que provoca el creixement de les ciutats a costa d’ocupar les perifèries, com també les noves formes de generar recursos a partir del fenomen urbà i de les emergències securitàries imposades pel context geopolític global estan canviant tant la condició urbana com els reptes que aquesta planteja en relació amb les polítiques públiques, la inclusió social i la construcció de societats democràtiques (Davis 2003; Harvey 2001, 2007; Smith 1996).

El reconeixement de totes les variables que intervenen en l’articulació de l’experiència urbana ens allunya forçosament de la visió de la ciutat com una successió de buits i volums, com un escenari neutre, com a objecte definit, i ens obliga a explorar l’entorn com a producte de les relacions socials que hi prenen forma i s’interrelacionen i amb processos *supraurbans*. Si totes les opcions urbanes de les ciutats, des de l’àgora grega i el fòrum romà fins als bulevards de Haussmann i les illes de cases del Pla Cerdà, han trobat en la seva plasmació física un reflex de les societats que les han fetes possibles, se’ns fa absolutament imprescindible descobrir

i exposar de quines societats i imaginaris col·lectius ens parlen les ciutats que estem construint en el punt de trobada de tots els processos que mencionàvem en el paràgraf anterior. Res urbà no és casual ni gratuït.

Afortunadament, aquesta comprensió complexa de la ciutat i la condició urbana és avui un lloc comú que ha aconseguit motivar les plomes no només de sociòlegs i urbanistes, sinó també d'escriptors i poetes, de Balzac a García Lorca, que han aprofundit en la *malaise* urbana i han intentat exposar tot allò que s'amaga darrere dels aspectes formals de la ciutat construïda.

En la majoria d'aquests relats apareix sempre, d'una manera o una altra, la preocupació per la seguretat, la manera com la ciutat negocia la seva pròpia identitat en la interacció a carrers i places i construeix un imaginari col·lectiu (més o menys compartit) en oposició a un *altre* que unes vegades és una amenaça llunyana i d'altres és el veí. Tanmateix, l'exploració del binomi ciutat-seguretat sovint s'ha articulats tímidament com a subproducte d'altres tipus de processos (la privatització de l'espai públic, la mercantilització de les ciutats, les pressions vinculades a la necessitat de competir i atreure inversió en un context global, etc.) o s'ha limitat a explorar-ne només les qüestions formals (com les ciutats s'han dotat de mecanismes defensius, des de les muralles a les reixes dels barris tancats, passant per les grans avingudes de fàcil entrada pels exèrcits).

És la mirada que entén la seguretat com un element més, o que limita la set de seguretat de les societats postfeudals als elements constructius, però que ignora o oblida el paper fonamental que la por (i la lluita per prometre'n l'eradicació) ha tingut en el disseny i construcció de les ciutats occidentals. És evident que quan Hausmann reconstrueix París durant la segona meitat del segle XIX i hi planifica avingudes que acaben amb la trama urbana que havia permès les barricades de 1848, 1871 i 1879 i estructura una ciutat radial que comunica les principals estacions de tren per tal de facilitar el desplegament militar; la motivació és eminentment securitària. Però la *pulsió securitària* estén els seus tentacles molt més enllà de les intervencions obertament repressives. Les plusvàlues generades amb l'expulsió de la classe obrera de la zona centre i oest de la ciutat o la creació d'un oci articulats entorn del consum i l'ostentació a l'espai públic, no formen part tal vegada d'un perillós projecte d'exclusió de *l'altre*? La voluntat de fer accessible el centre de la ciutat a una puixant nova burgesia comercial, garantint-li la "netedat" d'aquesta zona de la ciutat i atribuint "higiene" a les formes de vida i oci no populars, no forma part tal vegada d'aquesta voluntat de proporcionar seguretat a través de l'homogeneïtat social i l'eliminació "visual" de les víctimes de la industrialització?

El mirall que Napoleó III encarrega a Hausmann reflecteix una nova societat, aquella que després d'un dia idíl·lic de passeig l'enamorat Beaudelaire descobreix en els ulls de l'enamorada i el porten a "odiar-la":

"Je tournais mes regards vers les vôtres, cher amour, pour y lire ma pensée; je plongeais dans vos yeux si beaux et si bizarrement doux, dans vos yeux verts, habités par le Caprice et inspirés par la Lune, quand vous me dites : 'Ces gens-là me sont insupportables avec leurs yeux ouverts comme des portes cochères! Ne pourriez-vous pas prier le maître du café de les éloigner d'ici?'"¹.

1. Beaudelaire, C. "Les yeux des pauvres". *Le Paris Spleen*. París: Le Livre de Poche, 2003 (edició original de 1864).

La seguretat de la ciutat moderna, doncs, ens apareix definida com l'expressió d'aquesta *por a l'altre* i d'una demanda de *certesa* i *homogeneïtat* que presumeix un sentit de *propietat* sobre l'espai públic urbà i que guia *tota* idea de ciutat.

Ciutats espantades

Aquesta vinculació entre seguretat i ciutat que es fa tan evident en les reformes urbanístiques de final del segle XIX i principi del XX a arreu d'Europa és des de llavors una constant que ha anat definint les formes de construir, estendre i regenerar ciutats i *ciutadanes*. Els canvis socials, les noves tendències en urbanisme i arquitectura, les noves capacitats tècniques i de transport, el desenvolupament (i creixent derrota) de models polítics democràtics basats en el benestar col·lectiu i una llarga sèrie de factors han anat matisant, canviant o alterant aquesta vinculació, però no han trencat mai la relació entre la intervenció urbana, el model de societat que s'hi emmiralla i els límits a la condició de ciutadà de ple dret.

Al segle XXI, els factors que donen un caràcter específic a aquesta vinculació tenen relació, sobretot, amb tres processos:

- D'una banda, els atemptats de les Torres Bessones de Nova York l'11 de setembre de 2001, seguits d'altres grans catàstrofes terroristes i de l'aparició d'una amenaça global, que provoquen un estat d'emergència mundial al qual les ciutats reaccionen fortificant-se (Weizman, 2007; Graham, 2010) i explicitant l'aposta per la *por* com a pilar de les polítiques públiques urbanes.
- De l'altra, l'arribada més o menys intensa de persones de països del sud global a les metròpolis del nord, a causa de la creixent mobilitat de persones a escala global, que és utilitzada com a cap de turc per part d'opcions polítiques d'extrema dreta i obté bons rèdits electorals, sobretot en moments de crisi econòmica.
- I, finalment, l'aparició de la ciutat com a espai d'inversió (Sassen, 2001; Raco, 2007) que ha de competir en "imatge" i avantatges fiscals amb tota una xarxa de *ciutats globals*, oferint una qualitat de vida a la "classe creativa" (Florida, 2003) basada en la promesa de seguretat i d'eliminació de la quotidianitat del centre urbà de les externalitats provocades per l'augment exponencial de les desigualtats durant els darrers 30 anys.

La fotografia de la ciutat del segle XXI és la d'una ciutat/ciutadania espantada, que se sent víctima de processos globals que no pot controlar i de processos socials propers que s'identifiquen amb la pèrdua general de referents (Kessler, 2009), però a la qual no se li permet explorar ni abordar les arrels d'aquests processos socials perquè això trencaria el miratge de tranquil·litat i *normalitat* imprescindible per entrar en la carrera global de la competitivitat.

"Controls espacials i controls situacionals, controls managerials, controls sistèmics, controls socials, observem ara la imposició de règims de regulació, inspecció i control més severs i, simultàniament, la nostra cultura cívica esdevé cada vegada menys tolerant i inclusiva, cada vegada menys capaç de tenir confiança (...) el control està ara recobrant la seva impor-

tància en totes les àrees de la vida social, amb la particular i sorprenent excepció de l'economia, del domini desregulat del qual emergeixen habitualment la majoria dels riscos contemporanis"².

Davant la presència i visibilitat de les conseqüències d'un sistema econòmic basat en l'explotació i la desigualtat, les actituds "de revenja" es generalitzen (Smith, 1996). De la mateixa manera que l'enamorada de Beaudelaire volia "allunyar" els pobres del "seu" espai, les nostres societats busquen "respostes epidèrmiques" que simplifiquen "la complexitat dels problemes que es pretenen resoldre" i recorren a la identificació pobresa-immigració-criminalitat per després oferir la seguretat de la mà dura i la tolerància zero³.

El civisme com a política de seguretat

El procés d'articulació de la relació pobresa-immigració-criminalitat i del revengisme com a resposta a les pressions globals i a la voluntat de transmetre mà dura contra el desordre sovint és subtil i s'emboïlla amb la retòrica de la inclusió, la participació i la necessitat de crear nous consensos socials. De la mateixa manera que la demolició dels barris que havien fet de bressol de les revoltes obreres al segle XIX s'emboïllava d'"higienisme" i progrés, la definició d'algunes polítiques de seguretat ciutadana actuals s'emboïllen de civisme i convivència.

La mirada atenta a les pràctiques actuals en seguretat ciutadana revela una imatge complexa en què totes aquestes tensions i processos que fa temps que conflueixen en la gestió de l'espai urbà s'han anat cristallitzant els darrers anys en iniciatives que podríem definir com a *polítiques de supervisió i control de comportaments*, vinculades de manera més o menys explícita a l'agenda securitària.

La idea que la intervenció en els comportaments incívics o antisocials és clau per tal de combatre la criminalitat no és nova. L'any 1996, George L. Kelling i Catherine Coles van publicar una recerca titulada *Fixing broken windows: restoring order and reducing crime in our communities*, en què denunciaven la poca atenció prestada als petits incidents vandàlics i als comportaments incívics per part de les polítiques públiques de seguretat i els cossos policíacs. El seu argument era que un entorn deteriorat per comportaments antisocials (grafits, brutícia, trastos abandonats o finestres trencades, que és el que va donar títol al llibre) es converteix ràpidament en un niu de delinqüència, ja que la no intervenció de l'Estat per tal de reparar els desperfectes transmet la imatge d'un espai d'impunitat. En paraules dels autors:

"At the community level, disorder and crime are usually inextricably linked, in a kind of developmental sequence. Social psychologists and police officers tend to agree that if a window in a building is broken and is left unrepaired, all the rest of the windows will soon be broken. This is as true in nice neighborhoods as in rundown ones. Window-breaking does not necessarily occur on a large scale because some areas are inhabited by determined window-breakers whereas others are populated by window-lovers; rather, one unrepaired broken window is a signal that no one cares, and so breaking more windows costs nothing" (Wilson i Kelling, 1982: 2).

2. Garland, D.. *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa, 2005. P. 315.

3. Subirats, J. "Políticas de final de cañería". *El País*, 31 de desembre de 2005.

La teoria de les finestres trencades ha generat un important debat acadèmic encara vigent. Sense entrar a valorar la contribució i les dades de Kelling i Coles, el més destacable de la seva proposta és l'impacte que ha tingut en les polítiques públiques de seguretat, donant cobertura acadèmica a les polítiques de tolerància zero i al *targeting* dels comportaments incívics per part de la policia.

Ens trobem, doncs, que davant la *malaise* urbana, una de les respostes recurrents passa pel reatrinxerament d'una "majoria respectable" (Cooper, 471) que interpreta certs usos de la ciutat i de l'espai públic com a impropis i incívics, generadors d'inseguretat, i exigeix respostes policiaques. En aquest imaginari, els comportaments incívics i la delinqüència no només estan relacionats, sinó que les diferències entre els dos serien essencialment d'escala: l'incivisme com a preludi/causa de la delinqüència –i, per tant, la necessitat d'actuar amb mà dura contra aquests comportaments, i articular tant mesures punitives (ordenances) com dissuasives (videovigilància) i d'obstrucció (urbanisme preventiu).

Tanmateix, en un context de diversitat cultural i de simplificació de les anàlisis, la definició d'uns usos "propis" basats en la nostàlgia d'un passat homogeni acaba, inevitablement, situant els "nous" usos dels "novinguts" (migrants) en la secció d'incívics i impropis. Molts autors, de fet, han abordat anteriorment la realitat d'unes ciutats contemporànies que es construeixen com a espais on la diferència i la diversitat no són percebudes com a font d'enriquiment, sinó d'amenaça; ciutats que promouen, "en la pràctica", "l'exclusió de la diferència" i l'eliminació d'aquells que "practiquen altres formes de ser" (Flusty, 2001: 664); espais on "la diferència no se celebra, sinó que se segrega" (Banniester *et al.*, 1998: 27).

"Increasingly, it seems, civility is to be achieved through the exclusion of incivilities; the public realm is to be secured for the respectable through the exclusion of the unrespectable; and the city becomes increasingly hostile to difference" (Fyfe, 2006: 854).

Aquest "impuls d'exclusió" (Hubbard, 2000) relaciona directament incivisme amb inseguretat (finestres trencades amb criminalitat) i manté que l'eliminació del camp de visió d'aquells que no pertanyen a la "majoria respectable", que viuen de maneres diferents i pretesament incompatibles amb les formes "normals" de comportament, a través de la regulació dels usos dels espais comuns, conté la clau de la fi de la *malaise* urbana.

Aquest relat, però, se centra de nou en el final de la canonada⁴. La perplexitat de les autoritats actuals davant la desarticulació social recorda la d'un prefecte de la policia de París, que l'any 1855 deia:

"S'ha comprovat que les circumstàncies que duen els treballadors a abandonar el centre de París han tingut un efecte deplorable sobre el seu comportament i moralitat. En els vells temps, solien viure en els pisos superiors d'edificis on les plantes inferiors estaven ocupades per famílies de negociants i persones adinerades. Entre els veïns de l'edifici va créixer una espècie de solidaritat (...). Després d'haver-se desplaçat al nord del canal de Saint Martin o, fins i tot, més enllà de les muralles, els treballadors viuen ara on no hi ha famílies burgeses; es veuen privats de la seva

4. Subirats, J. "Políticas de final de cañería". *El País*, 31 de desembre de 2005.

assistència, alhora que s'han emancipat del fre que tenia sobre ells el fet de tenir veïns d'aquest tipus”.

Aquestes paraules posen en relleu que la desarticulació social al París del segle XIX havia estat fruit del “creixement i la transformació de la indústria, del comerç i de les finances; la immigració i el desplaçament als afores, la desaparició dels controls del mercat de treball i del sistema d'aprenents; la transformació del sòl i dels mercats immobiliaris; la creixent segregació de l'espai i l'especialització dels barris; la reorganització de l'habitatge, de la provisió d'assistència social i educació; tots aquests factors, reunits sota l'irresistible poder del càlcul monetari, van promoure canvis vitals del significat i l'experiència de la comunitat” (Harvey, 2008a: 304).

La nova societat que havia aconseguit fer seu el París del segle XIX a costa de l'expulsió real i simbòlica dels pobres, es lamentava després i sancionava els seus deplorables comportaments i moralitat un cop perduda l'empatia i ajuda mútua que permetia l'estructura tradicional de la ciutat.

Novament, el mirall que posa la ciutat sobre la societat que li dona forma no perdona, i rebel·la una imatge revengista (Smith, 1996) i paternalista (Wacquant, 2009) que opta, al cap i a la fi, per culpar uns pocs de les conseqüències de les decisions polítiques i urbanístiques de la “majoria respectable”.

Identitats incíviques

Les polítiques de vigilància i control dels comportaments apareixen en aquest context com una nova pseudocategoria del delictes que defineix actes que no són sancionables des del punt de vista del dret penal, de manera que no responen a normes jurídiques, sinó a normes socials de grups més o menys representatius que determinen elevar el grau de gravetat de certes actituds considerades inacceptables o inapropiades i exigir-ne l'eliminació.

El problema és que determinar que certes activitats són “inacceptables” té conseqüències innegables sobre la identitat d'aquells que les practiquen. I, com diu Cooper:

“This is not only because the exclusion or targeting of particular uses affects specific groupings, but also because policy-makers and users of neighborhood space see certain groups –working class youngsters, ‘winos, addicts and squeegee merchants- as condensing undesired practices. Within the spatial imaginary, they stand in for the activities with which they are associated and thus themselves become nuisances, categories of people whose very presence obstructs, ‘disturbs’, or endangers the proper working of public space” (Cooper 1998b: 472).

En aquest context, sovint és difícil saber quin és el veritable problema: els comportaments considerats incívics o la mera presència dels seus presumptes autors sobre l'espai públic? Com diu Vulbeau (2008), la lògica del civisme sembla ser “qui roba un ou roba un ou”, fins i tot quan ningú no ha robat cap ou. “És la cultura de la prevenció, de: ‘i si...’. La idea del civisme s'alimenta de la creença en l'existència de grups identitaris potencialment delinqüents.”

A les ciutats del nostre entorn, aquests grups identitaris es perfilen cada vegada més al voltant de tres grans eixos: víctimes de la desigualtat, joves i migrants. Al Regne Unit, per exemple, l'agenda política laborista *Respect* i les ordres contra els comportaments antisocials (ASBO en anglès) inclouen el dret de la policia a ordenar dispersar-se a qualsevol grup de més de dues persones majors de sis anys i a custodiar fins a casa seva qualsevol menor de 16 anys⁵. A Key West, als Estats Units, la policia de proximitat té com a objectiu eliminar de les zones turístiques els rodamóns, "people who are out on the streets, disrupting the quality of life or experience for visitors, residents or businesses", independentment que estiguin duent a terme actes molestos⁶. I a casa nostra, les Ordenances de Civisme sancionen un ús intensiu de l'espai públic que s'atribueix a persones de diferents "cultures" amb diferents "valors"⁷; al mateix temps, als poliesportius municipals, espais d'ús majoritàriament jove, la utilització de la videovigilància es generalitza.

Aquests col·lectius veuen de manera creixent com la mirada espantada, desconfiada i expectant de qui se sent ciutadà "honorable" (i per tant, de ple dret) i d'unes polítiques públiques que pretenen prevenir el delictes a partir de la vigilància dels comportaments, els cau a sobre com una llosa –una llosa que no només elimina drets com la presumpció d'innocència, sinó que articula exclusions no formals que poden arribar a invalidar els processos formals de consecució de l'estatus de ciutadà.

Quin sentit té accedir a la ciutadania formal per després sortir al carrer i veure la teva identitat construïda en termes permanentment negatius i de sospita? De què serveix avançar en la cobertura legal dels drets de totes les persones que comparteixen un mateix espai si després la sociologia d'aquest espai articula una exclusió i un rebuig constant? És, potser, descabellat pensar que la legitimació de la mirada desconfiada vers *l'altre* a través del reforç de la capacitat sancionadora de l'Estat davant les actituds molestes i la intervenció de la policia en les relacions entre estranys (però veïns!) pot estar desarticulant a l'espai públic urbà les victòries aconseguïdes en termes del reconeixement legal de totes les persones?

La facilitat amb què podem fer analogies entre els discursos actuals de criminalitat, incivisme i ordre, d'una banda, i la visió idealitzada de la ciutat cívica, de l'altra, i els processos de final del segle XIX evidencien que l'espai públic urbà ha estat sempre un espai controlat i regulat, però segurament ni les eines de control i estigmatització, ni els canals de transmissió de les ansietats socials mai no havien estat tan desenvolupats.

Ciutats vigilades

L'any 2006, l'Ajuntament de Masquefa, una població de poc menys de 8.000 habitants de la comarca de l'Anoia, va sol·licitar permís per instal·lar un sistema de videovigilància que cobrís un total de 210.000 metres quadrats i permetés el control i identificació de totes les persones que entren i surten del municipi. La sol·licitud no anava acompanyada de dades de criminalitat al municipi, ni justificava la necessitat del sistema basant-se en la inseguretat existent⁸.

Aquesta voluntat de control, desvinculada dels riscos reals i les inseguretats quantificades, és cada cop més freqüent, i avui existeixen tecnologies que permeten convertir aquesta voluntat en una possibilitat real: des

5. Parlament del Regne Unit (2003) "Anti-Social Behaviour Act".

6. "At Key West Beach, wondering who's a vagrant". *The New York Times*, 30 de març de 2010.

7. Ajuntament de Barcelona (2005) "Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a la ciutat de Barcelona".

8. Memòria de la Comissió de Control dels Dispositius de Videovigilància, 2003

de les càmeres de videovigilància a l'espai públic fins a la gravació de les dades generades en entrar o sortir d'edificis públics o establiments comercials, passant pel seguiment de la utilització de les xarxes de telefonia mòbil. L'escenari distòpic de *Blade Runner* o *Minority Report* sembla cada cop menys una fantasia futurista.

Tanmateix, allò que la fantasia del control total amaga és el seu preu: el cost de la vigilància no és només econòmic (que també ho és), sinó que suma zeros mitjançant l'eliminació de drets (a la intimitat i a la pròpia imatge) i de la construcció d'una categoria de "mals usuaris" (gairebé sempre, com dèiem, víctimes de la desigualtat, joves i migrants) que reafirma el poder d'uns sobre la definició de les normes socials d'utilització de l'espai públic.

La trampa de la il·lusió del control, a més, és que, en darrera instància, la segregació, estigmatització i exclusió de col·lectius sencers dels espais comuns segons el seu *potencial* disruptiu als ulls de la "majoria respectable" genera conflicte. La deriva securitària a les ciutats ha generat una veritable "carrera armamentística" (Flusty, 1994), en què les autoritats locals competeixen per adoptar en carrers, places, edificis i serveis públics la darrera innovació militar, contribuint així a desarticlar els vincles de confiança, la capacitat de "sentir-nos segurs entre la multitud" i que l'expressió del conflicte quotidià permeti generar espais d'empatia i de regulació informal dels usos dels espais comuns.

L'èmfasi en el civisme explicita, en realitat, la *renúncia al civisme* i l'aposta pel control i la desconfiança. Com es pot exigir a la ciutadania una actitud oberta i confiada vers l'altre quan la ciutadania mateixa es troba sotmesa a la mirada preventiva de la càmera de seguretat?

Com explicita David Harvey en citar el prefecte de París, la tendència a girar el cap davant els fenòmens que contribueixen a la desarticulació i l'ansietat social i després al·larmar-se davant les seves conseqüències i mirar amb reprovació aquells a qui no s'ha donat l'oportunitat de "pertànyer" no és en cap cas un fenomen nou. Com tampoc no ho és la regulació de l'espai públic. Ni la utilització de la por i de les pitjors passions públiques per obtenir rèdits electorals. El que potser sí que és nou, però, és el nostre "caminar somnàmbul"⁹ vers societats cada vegada més desiguals, menys garantistes i permanentment controlades.

L'economia política de la por

La vinculació entre seguretat i ciutat amaga un convidat de pedra, que apuntàvem breument anteriorment. La negociació de la seguretat ciutadana es presenta sovint com un acord entre ciutadans i poders públics, entre l'Estat i la societat civil. Una mena de "contracte social".

Aquesta lectura, però, oblida el paper de la ciutat en el sistema econòmic actual. Les ciutats d'avui representen un paper clau en la creació de la infraestructura material per a la producció, la circulació, l'intercanvi i el consum de mercaderies. Són, doncs, pols econòmics de primer ordre en un sistema global que busca espais de maximització de la inversió; i les pressions sobre les ciutats per competir en aquest entorn, oferint entorns *business friendly*, són enormes (Sassen, 2001; Florida, 2003). En aquest

9. "Britain 'sleepwalking into surveillance society' as personal data is passed around". *Mail Online*, 7 d'agost de 2007.

sentit, les pressions econòmiques globals tenen una funció importantíssima en la reproducció del discurs vinculat a la seguretat de l'exclusió, a la fabricació de ciutats-postal pretesament lliures de conflicte i a la carrera per generar beneficis a partir de l'experiència urbana.

L'exigència d'*amabilitat* davant del capital no només pren forma en la demanda de rebaixes en les càrregues impositives, de requalificacions urbanes i d'adaptació de les infraestructures, sinó també en la sol·licitud d'espais urbans "sanititzats", uniformats i lliures de riscos, i així atractius per a aquells que poden consumir (Sorkin 1992). Exigir l'exclusió dels nuclis comercials de tots aquells que no participen o no poden participar en l'orgia consumista basant-se en el fet que la seva presència redueix rendibilitats, seria un discurs molt menys acceptable que plantejar que certs elements suposen una amenaça a la seguretat col·lectiva. La mobilització de la por és, doncs, essencial.

No obstant això, la ciutat espantada no és només més rendible per la seva exigència d'entorns orientats al consum, sinó també per la demanda que genera d'artefactes securitaris. Abans esmentava la "carrera armamentística" que porta a les ciutats a voler adquirir les darreres novetats en control de la mobilitat i de l'espai públic (videovigilància, escàners corporals, aparells de lectura de l'iris, mecanismes de seguiment de la utilització dels transports públics, etc.), a la qual cal sumar la demanda privada que genera la *por a l'altre*: tanques, alarmes, càmeres de circuit tancat a les escales de veïns i als comerços, personal de seguretat, portes i cotxes blindats, i un llarg etcètera.

La seguretat és indubtablement una indústria que no només consumeix grans trossos del pastís de la inversió pública, sinó que genera un consum privat altament irracional i fàcilment mobilitzable.

Vers la ciutat oberta

Tots voldríem viure en ciutats segures. Tots hauríem de tenir dret a viure en ciutats segures.

Tanmateix, la seguretat urbana del segle XXI s'està articulant entorn de l'exclusió, l'eliminació de la diferència i la culpabilització de les víctimes de les desigualtats. Malgrat la retòrica d'inclusió i participació, el que determina la naturalesa i el contingut de les mesures que se suposa que han de lluitar contra la delinqüència no són els debats sobre l'aprofundiment de la democràcia o els orígens de les ansietats i pors socials, sinó els conflictes per l'ús i l'apropiació de l'espai públic, la defensa dels interessos econòmics i financers vinculats a l'activitat comercial i turística de la ciutat i a la indústria de la por, la preservació dels valors simbòlics associats a la imatge dels centres històrics i la consolidació del poder polític de torn. La seguretat de les persones queda relegada a un segon pla, malgrat la justificació de l'acció dels poders públics i el disseny de les polítiques públiques en aquesta matèria.

El més alarmant d'aquesta deriva és que les dades confirmen que durant els darrers anys hem anat apagant el foc amb benzina: l'ansietat social i la por i el recel davant l'altre continuen augmentant, alimenten opcions polítiques d'extrema dreta i articulen una sociabilitat a l'espai públic basada en

la desconfiança, el paternalisme, la superioritat moral i la manca de respecte. Un entorn legal garantista que ens ha permès incloure formalment un bon nombre de les persones arribades en els darrers anys, fruit de la mobilitat global, ha deixat de tenir sentit com a via d'integració en el moment en què tot allò de fora ha estat etiquetat com a *impropi* i antisocial, construint identitats incíviques que estigmatitzen i criminalitzen sectors ja dèbils des del punt de vista de la influència social. L'aprovació pública de la passió de control ha beneït la desconfiança i el judici preventiu davant del diferent i/o del nouvingut, i l'aposta per la seguretat i la mà dura davant el creixement de l'extrema dreta ha legitimat discursos i pràctiques que, fins fa poc, resultaven escandaloses, com la possibilitat d'excloure del padró (i dels serveis públics) les persones sense papers.

Està condemnada, però, la ciutat contemporània? Malgrat que molts observadors de la realitat urbana semblen haver tirat la tovallola (Davis, 1991), també n'hi ha d'altres que han plantejat possibles vies de superació de l'espiral d'exclusió, por i polítiques contraproductives.

Richard Sennett, per exemple, bevent de Jane Jacobs, defensa la renúncia a gestionar la sociabilitat a l'espai públic, la promoció (o la no *despromoció*) de "la trobada inesperada, la descoberta casual, la innovació" i la defensa de "la complexitat, la diversitat i la dissonància". La ciutat oberta és, per a ell, la ciutat democràtica, però no en un sentit legal, sinó físic, articulada al voltant de la idea de ciutadania i la participació; la ciutat que construeix "passadissos" entre el dins i el fora, ells i nosaltres, i que reclama l'espai públic com un espai polític (Sennett 1977, 2006).

Ash Amin (2010), per la seva banda, aposta per aprofundir en la comprensió de la nova realitat global renunciant a la ciutat com un espai amb límits definits i habitants estables, i reconeixent que compartir circumstancialment un espai no ha de generar necessàriament sentiments de *togetherness*. La solució, doncs, rau en la capacitat de crear entorns urbans que afavoreixin l'aparició d'una "ètica de la cura", la preocupació per l'altre, que permeti la reproducció quotidiana dels *afectes* urbans.

Si ens fixem en la sociabilitat que esclata en casos de catàstrofes, festivals o retards de trens, Davina Cooper (1998b) planteja la possibilitat d'apostar per espais capaços de generar experiències puntuals que "uneixin", entenent que sovint aquests tipus d'esdeveniments es constitueixen en contra de les pràctiques oficials, creant sentiments de comunitat precisament a partir del desafiament públic d'allò establert.

Aquest mateix desafiament públic és el que defensa David Harvey a *The Right to the City* (2008b), en plantejar la necessitat de recuperar el "dret a la ciutat", actualment en mans d'interessos privats o quasiprivats que s'embutxaquen la plusvàlua generada pel procés d'urbanització. Un dret a la ciutat que va més enllà de la llibertat individual d'accedir als recursos urbans i que implica el dret a *canviar* la ciutat, recuperant-la dels interessos privats i posant-la al servei d'aquells per a qui la sociabilitat és una forma de vida i no una oportunitat de negoci.

Més enllà de les propostes concretes, el debat sobre com fer lloc a una veritable coproducció de l'espai públic urbà, superant el determinisme urbanístic i les visions idealitzades d'un espai públic lliure de conflicte i exclusions, continua obert i poc explorat.

Un bon punt de partida seria, potser, el reconeixement de la tensió entre l'ordre i el conflicte com la *normalitat* de la ciutat viva, i la inseguretat com el producte d'una incertesa inevitable en les societats democràtiques i seculares. No buscar, per tant, mecanismes que, de dalt a baix, pretenguin (encara que sigui amb la millor de les intencions) *pacificar* la interacció humana, perquè, com planteja Claude Lefort, "quan el conflicte entre els individus i els grups desespera; quan el poder sembla decaure a l'àmbit del real i apareix com quelcom de particular al servei dels interessos i apetits de vulgars ambiciosos, per dir-ho breument, (...) aleshores es desenvolupa el fantasma del poble, la cerca d'una identitat substancial, d'un cos social soldat al capdavant, d'un poder encarnador, d'un Estat lliure de divisió" (Lefort, 1986: 29-30).

La visibilització de la pulsio securitària de la ciutat contemporània, dels processos que estan portant a una creixent estigmatització de certs col·lectius, contribuint així a la desarticulació social, i el reconeixement de les conseqüències a llarg termini d'apostes populistes i excloents que es plasmen en la gestió de l'espai públic i el planejament urbà, com també l'anàlisi del grau de contribució a aquests processos de polítiques públiques teòricament dissenyades per lluitar-ne en contra, és imprescindible per tal de començar a desmuntar la bastida que legitima els discursos xenòfobs i avançar vers la construcció de societats (i ciutats) madures, responsables, participatives i *polítiques*.

Referències bibliogràfiques

- AMIN, A. "Cities and the Ethic of Care for the Stranger". Joseph Rowntree Foundation/University of York anual lecture (2010).
- AMSTER, R. *Street People and the Contested realms of Public Space*. Nova York: LFB Scholarly Publishing, 2004.
- BANNISTER *et al.* "Closed circuit television and the city". A: Norris, C. *et al.* (eds.) *Surveillance, Closed Circuit Television and Social Control*. Aldershot: Ashgate, 1998.
- BANNISTER, J.; Fyfe, N. i Kearns, A. "Respectable or Respectful? (In)civility and the City". *Urban Studies*. No. 43 (5-6) (2006). P. 919-937.
- BAUMAN, Z. *Postmodernity and its Discontents*. Cambridge: Polity Press, 1997.
- BLANCO, I. *Governance urbana i polítiques d'inclusió socio-espacial*. UAB: Dissertation, 2004.
- COLEMAN, R. *Reclaimin the Streets. Surveillance, Social Control and the City*. Devon: Willan Publishing, 2004.
- COOPER, D. *Governing Out of Order: Space, Law and the Politics of Belonging*. Londres: Rovers Oram, 1998a.
- "Regard between Strangers: Diversity, Equality and the Reconstruction of Public Space". *Critical Social Policy*. No. 18 (1998b). P. 465-492.

CRAWFORD, A. "Fixing Broken Promises? Neighbourhood Wardens and Social Capital". *Urban Studies*. No. 43 (2006). P. 957-976.

DAVIS, M. *City of Quartz. Excavating the Future in Los Angeles*. Londres: Verso, 1991.

FISCHER, C. *Urban Malaise*. Berkeley: University of California, 1973.

FLINT, J. i Nixon, J. "Governing Neighbours: Anti-Social Behaviour Orders and New Forms of Regulating Conduct in the UK". *Urban Studies*. No. 43 (2006). P. 939-955.

FLORIDA, R. *The Rise of the Creative Class*. Nova York: Basic Books, 2003.

FLUSTY, S. *Building Paranoia: The Proliferation of Interdictory Space and the Erosion of Spatial Justice*. Los Angeles Forum for Architecture and Urban Design, 1994.

– "The banality of interdiction: surveillance and control and the displacement of diversity". *International Journal of Urban and Regional Research*. No. 25 (3) (2001). P. 658-64.

FYFE, R. (ed) *Images of the Street: Planning, identity and control in public space*. Nova York: Routledge, 1998.

FYFE, N.; BANNISTER, J. i KEARNS, A. "(In)civility and the City". *Urban Studies*. No. 43 (5-6) (2006). P. 853-861.

GRAHAM, S. *Cities Under Siege: The New military Urbanism*. Londres: Verso, 2010.

HARVEY, D. "Neoliberalism and the City". *Studies in Social Justice*. No. 1 (1) (2007). P. 2-13.

– *Paris, capital de la modernidad*. Madrid: Akal, 2008a.

– "The Right to the City". *The New Left Review*. No. 53 (2008b). P. 23-40.

– *Social Justice and the City: Revised Edition*. Athens: University of Georgia Press (publicació original: 1973), 2009.

HUBBARD, P. "Policing the public realm: community action and the exclusion of street prostitution". A: J. R. Gold i G. Revill (eds.) *Landscapes of Defense*. Harlow: Pearson Education, 2000.

IMRIE, R. i RACO, M. *Urban Renaissance? New Labour, community, and urban policy*. Bristol: Policy Press, 2003.

JACKSON, P. "Domesticating the Street: Planning, Identity and Control in Public Space". A: Fyfe, N. (ed) *Images of the Street: Planning, identity and control in public space*. Nova York: Routledge, 1998. P. 176-191.

JACOBS, J. *Death and Life of Great American Cities*. Nova York: Vintage Books, 1961.

- KATZ, C. "Power, Space and Terror: Social reproduction and the Public Environment". A: Low, S. i Smith, N. (ed.) *The Politics of Public Space*. Nova York: Routledge, 2005. P. 105-122.
- KESSLER, G. *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2009.
- KOSKELA, H. "'Cam Era' – the contemporary urban Panopticon". *Surveillance & Society*. No. 1 (3) (2003). P. 292-313.
- LEFEVRE, H. *La production de l'espace*. París: Anthropos, 1974.
- LEFORT, C. *Essais sur le politique*. París: Seuil, 1986. P. 29-30.
- LOW, S. i SMITH, N. (eds) *The Politics of Public Space*. Nova York: Routledge, 2006.
- PAINTER, K. i TILLEY, N. (eds) "Surveillance of public space. CCTV, street lighting and crime prevention". *Crime Prevention Studies*. Vol. 10 (1999). USA: Criminal Justice Press.
- RACO, M. "Securing Sustainable Communities: Citizenship, Safety and Sustainability in the New Urban Planning". *European Urban and Regional Studies*. No. 14 (4) (2007). P. 305-320.
- SASSEN, S. *The Global City: New York, London, Tokio*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- SENNET, R. *The Fall of the Public Man*. Nova York: Knopf, 1977.
- "The Open City". *Urban Age Newspaper Essay*. (2006).
- SIEBEL, W. "Security and the urban public sphere". *German Policy Studies*. No. 3 (2) (2006). P. 19-46.
- SMITH, N. *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*. Nova York: Routledge, 1996.
- SORKIN, M. (ed) *Variations on a Theme Park: The new american city and the end of public space*. Nova York: Hill and Wang, 1992.
- VULBEAU. "Politique, jeunesse et répression". *Revue Projet*. No. 305 (2008). P. 77-82.
- WACQUANT, L. *Punishing the Poor. The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Durham: Duke University Press, 2009.
- WEIZMAN, E. *Hollow Land: Israel's Architecture of Occupation*. Londres: Verso, 2007.
- WILSON, J. i Kelling, G. "Broken Windows. The police and neighbourhood safety". *The Atlantic Monthly*. No. 249 (3) (1982). P. 29-38.
- ZUKIN, Sharon. *The Cultures of Cities*. Cambridge, MA: Blackwell, 1995.

Isabel de La Vega Meroño

Membre d'Arquitectura y Compromiso Social, Sevilla

Per parlar de gestió d'espais públics convé començar a esmentar els agents que intervenen en aquesta gestió: els tècnics/gestors socials de l'hàbitat, la població vinculada a aquests espais i l'Administració. Si visualitzem la sinergia entre aquests tres actors com un triangle, constatem que, en moltes ocasions, el triangle de la gestió dels espais públics no és "equilàter". En molts casos es deixa, d'una banda, a la societat civil fora de la presa de decisions reals dels espais, generant així resultats no desitjats. I de l'altra, passa tot el contrari; els actors amb més capacitats d'actuació (tècnics/gestors de l'hàbitat i Administració) no intervenen en els espais i els deixen en mans d'una societat sense recursos econòmics.

L'urbanisme com s'entén avui dia no respon a les necessitats reals dels ciutadans. L'urbanisme s'ha convertit en la principal eina del capitalisme ja que és un procés de control de la ciutat i s'ha dotat de mecanismes de decisió allunyats de la ciutadania. Això fa gairebé impossible l'accés d'aquesta ciutadania als processos de presa de decisions. El resultat és que una vegada preses les decisions sobre la ciutat, sense la intervenció de la ciutadania, el resultat es presenti com si això és el que vol la societat civil. Això ve acompanyat, en la majoria dels casos, d'una explotació per part dels mitjans de comunicació, amb eslògans que resen "la construcció d'un somni", i que podem trobar en qualsevol cantonada de la ciutat.

Cal, ara més que mai, un canvi en els processos de presa de decisions respecte a la gestió de les nostres ciutats. "Hem de fer de la construcció de la *polis* (els mecanismes de decisió ciutadana), l'eix sobre el qual descansi la construcció de l'*urbs* (la formalització física de la ciutat) i per a això cal transformar la *civitas* (l'entramat cultural)" (De Manuel, 2007a).

En aquests casos el tècnic/gestor social de l'hàbitat té un paper fonamental en els processos de transformació de la ciutat i de la seva gestió, atès que compta amb la capacitat per realitzar la tasca de mediador entre l'Administració i la societat civil. Però fins i tot així, la posada en marxa d'"aquesta màquina" no pot realitzar-se sense una voluntat política per part dels responsables d'aquests espais.

En les experiències, les bases d'actuació de les quals s'han construït amb la població, aplicant la metodologia de la Investigació-Acció Participativa (IAP) en què el subjecte investigat passa a ser subjecte que investiga, es pot constatar que "... es creen llaços socials, sentit de pertinença al barri, consciència de les possibilitats personals i col·lectives, que no trobem en altres barris" (De Manuel, 2007b).

La gestió dels espais públics per la societat civil

A Sevilla existeix un moviment social al voltant de la gestió de diferents espais públics entre els quals hi ha espais en estat d'abandonament, horts, parcs, centres socials i espais de recuperació del patrimoni de la ciutat. És iniciativa, sens dubte, d'una societat dinàmica que vol ser escoltada i que reclama el seu dret a la presa de decisions de la ciutat.

Alguns exemples a Sevilla, actualment, d'aquesta lluita veïnal per la gestió d'espais són: el parc de Miraflores, el Centro Social Okupado Autogestionado Sin Nombre del barri San Bernardo (C.S.O.A. Sin Nombre), el Huerto del Rey Moro, el Centro Social del Pumarejo y la Huelga, etc. No podem oblidar tampoc aquells espais que han estat desallotjats, on el diàleg entre les diferents parts no ha estat fructífer i on hem assistit a la pèrdua de dinàmiques culturals i socials que enriqueixen els barris sevillans. Aquests espais lluitaven per una cultura gratuïta i apropiable, en detriment d'interessos econòmics d'unes poques mans. En aquest sentit parlem de l'espai de Casas Viejas o de la Fàbrica de Sombreros.

Vegem ara un exemple d'espai gestionat per la societat civil.

Huerto del Rey Moro (Sevilla)

Es tracta d'una antiga horta precolombina situada al casc històric nord de Sevilla. Està "vinculada a la Casa del Rey Moro, casa d'estil gòtic-mudèjar de final del segle XV. El Huerto del Rey Moro compta amb 5.000 m² d'espai buit ple d'arbres, flora, fauna, nens i nenes i veïns i veïnes. La Casa i el Huerto del Rey Moro van ser declarades Bé d'Interès Cultural (BIC), amb la categoria de Monument, l'any 2001" (Moral, 2007a). Aquest espai públic de gran valor històric ha estat abandonat durant anys, fins que un grup de veïns/veïnes del barri van decidir rescatar-lo de l'oblit, moguts per l'absència d'espais públics al barri, donant vida i ús a aquest jardí públic.

Els col·lectius que treballen per a la gestió del Huerto van formar una plataforma anomenada "La Noria". Entre les nombroses activitats que es realitzen cal destacar el projecte dels horts escolars. "Aquest projecte ha vinculat 800 escolars a l'hort; aquests han realitzat múltiples jornades de treball al voltant de la cultura hortofructícola i mediambiental, fet que ha permès generar una petita infraestructura d'horts on els nostres fills/es han après a sembrar, trasplantar, distingir varietats, tractar plagues, instal·lar sistemes de rec i múltiples activitats al voltant de l'alimentació saludable i una cultura, la de l'hort i els productes ecològics" (De Manuel, 2007b).

La gestió patrimonial dels espais públics per la societat civil al Marroc

Per parlar del Marroc, és indispensable dir que és un país darrere d'una frontera amb "un filat d'aigua entre dos mons", com va titular *El País* un reportatge publicat el 26 d'octubre de 1997, sobre les investigacions de les associacions de drets humans i d'immigrants. Quan es viatja per primera vegada al Marroc i es té l'oportunitat de conèixer amb els seus ciutadans i conèixer la seva hospitalitat i la seva riquesa cultural, es crea un abans i un després en la manera d'entendre la frontera. "Per a un ric d'un país ric la frontera s'ha convertit simplement en una formalitat. En canvi, per a un pobre d'un país pobre la frontera no només és un obstacle difícil de superar, sinó que l'experiència de la frontera continua present durant tota la seva vida, condicionant la seva quotidianitat i la seva mobilitat" (Fernández, 2008).

Els motius per a l'emigració al Marroc s'han convertit, en els últims anys, no només en una necessitat de cerca de millora de les condicions de vida sinó també en una cerca d'identitat cultural. La globalització, que omple els televisors, ha desvalorat les cultures autòctones i el Marroc no n'és una excepció. Joves d'aquest país, d'un nivell econòmic mitjà i amb estabilitat familiar, surten del país de manera il·legal en cerca d'un somni que s'ha creat a través de la parabòlica.

Avui dia, en aquest país podem trobar gran part del patrimoni arquitectònic en un estat de lamentable abandonament. Castells i palaus, que han construït la història del país, han esdevingut, amb el pas del temps, llocs deteriorats i desaprofitats. Cal revitalitzar aquest patrimoni, que forma part de la identitat d'aquest poble, i donar-li un ús per a la seva revaloració cultural, a més d'una conservació física que mantingui la memòria històrica.

Afortunadament, en algunes ocasions la població civil ha decidit actuar en aquests espais que han marcat un abans i un després en la història de Marroc, i recuperar-los per a l'ús i gaudi de tots. Com a exemple d'aquest fet, podem trobar els casos de Larache i Kenitra, dues ciutats que tenen un patrimoni arquitectònic important en un avançat estat d'abandonament, on associacions i col·lectius, de les dues ribes, s'han unit amb l'objecte de fer seus aquests espais.

Vegem aquests dos exemples detingudament.

Castell de les Cigonyes, Larache

Larache és una ciutat situada al nord del Marroc, a la província de Tetuan, a la vora de l'Atlàntic i a la desembocadura del riu Lucus; compta amb una població de més de 100.000 habitants i va ser colònia espanyola des del 1911 fins al 1956. El Castell de les Cigonyes de Larache, fortalesa construïda pel sultà saadita Ahmed Mansur Adahb, va ser construït als afores de la Medina per protegir la ciutat en una de les zones més vulnerables, de cara a la plana meridional i el riu Lucus.

Aquest patrimoni va estar abandonat des de la sortida de la colònia espanyola el 1956. L'any 2004 es va formar l'associació Al Mada, formada per veïns de Larache, que té com a objectiu tornar la dignitat als monuments de Larache a través de l'art i la cultura.

El seu primer projecte va ser organitzar un Festival de Guitarra i Cant en aquest castell. Per a això va caler un treball previ de neteja i condicionament de serveis bàsics, com l'electricitat. En primer lloc es va reunir als joves del barri, els quals van extreure prop d'un metre d'escombraries que cobrien el terra d'aquest patrimoni. Van necessitar pales, rasclats, carretes i diversos viatges en camió a l'abocador. D'aquesta manera es va aconseguir un condicionament de l'espai per a la realització d'actuacions. Des de llavors se celebra cada any el Festival de Guitarra i Cant, com també altres festivals de teatre i jornades culturals. A més de convertir-se en lloc de trobada dels joves del barri i lloc d'assaig de músics i artistes de Larache, el castell és un lloc de refugi i inspiració. Aquestes persones que fan ús d'aquest patrimoni tenen cura i condicionen l'espai, el mantenen net i en gestionen l'ús.

La gestió d'aquest patrimoni "ha creuat les fronteres" i juntament amb col·lectius espanyols com l'ONGD Arquitectura i Compromís Social, el col·lectiu d'estudiants d'arquitectura de Sevilla SieteZeta i l'Associació Charif Idrissi de Larache, es va organitzar el febrer de 2007 el primer festival intercultural "Larache es Mou". Música, pintura, dibuixos d'anada i tornada o videoforum van difuminar per una setmana les fronteres geopolítiques que separen ambdós costats de l'estret. Amb l'ajuda d'eines tecnològiques com l'*Streaming*, que fa possible visualitzar vídeos sense descarregar-los prèviament, les imatges gravades a Larache i Sevilla van ser projectades a l'altra riba a temps real. D'aquesta manera mentre els habitants de Larache gaudien dels concerts, podien veure el que passava a la Sala Endanza de Sevilla. En aquest sentit els sevillans van poder gaudir d'una exposició i d'espectacles mentre veien la projecció del festival "Larache es Mou" a temps real. En definitiva, aquests col·lectius es van apoderar per uns dies de la Frontera de manera virtual.

Aquest patrimoni arquitectònic es troba en perill d'esfondrament; parts del castell han estat tancades per tècnics de l'Administració marroquina. Si finalment es permet l'enderrocament d'aquest espai públic part de la història de Larache es perdrà. En aquest context, les associacions vinculades a la gestió d'aquest espai tenen por que aquest patrimoni de valor social i cultural es tanqui. "És el nostre únic refugi" diu un membre de l'associació Alkasabah. Una altra de les associacions que gestionen actualment l'espai patrimonial assegura que si les autoritats els impedisin visitar el castell s'hi instal·larien dins. En definitiva, de la revitalització i l'ús cultural ja se n'encarrega la població de Larache, però és impossible que aquesta també realitzi l'operació de conservació i rehabilitació del patrimoni. Cal el treball col·laboratiu de l'Administració amb aquestes associacions per dur a bon terme aquestes experiències.

La Kasbah de Mulay Ismail, Kenitra

Ens situem a Mehdia, una població que es troba a només 10 km de Kenitra, capital de la regió Ghard-Chrarda Beni Hssen, i a 40 km al nord de Rabat, la capital de país. Aquesta població de 26.000 habitants compleix una doble missió respecte a la gran Kenitra: port de peix i centre turístic i d'animació.

Mehdia té el patrimoni arquitectònic més important de la regió: el Castell de Mulay Ismail, que és el testimoni d'un passat ric, escenari de molts esdeveniments i d'innombrables influències mediterrànies. Compta així mateix amb un enorme potencial gràcies a la seva ubicació al costat de l'Atlàntic, a la desembocadura del riu Sebou i a prop de la Reserva Natural Sidi Boughaba, qualificada un dels llocs més bells del món natural del Marroc.

La recuperació de la Kasbah de Mulay Ismail s'emmarca dins d'un projecte més ampli iniciat per associacions de la mateixa Kenitra. El projecte, que forma part del moviment cultural transfronterer, té com a objectius, d'una banda, difuminar les fronteres, un objectiu comú als del moviment transfronterer, i, de l'altra, la reapropiació dels espais públics, la creació d'unes dinàmiques culturals al voltant d'aquests i la revaloració de la Kasbah de Mulay Ismail de Kenitra, únic patrimoni pròpiament marroquí de la ciutat.

En definitiva, les bases del projecte se centren en:

- La revaloració del patrimoni a través d'exposicions per a la sensibilització de la societat.
- La reapropiació dels espais públics mitjançant representacions teatrals, concerts, jocs i carnaval.
- La difuminació de les fronteres mitjançant l'intercanvi intercultural, amb tallers de música, teatre i manualitats, la creació d'un bloc per a la comunicació i el desenvolupament d'un treball conjunt.

Conclusió

Cal un gir real de les polítiques de gestió dels espais públics. Ja no n'hi ha prou amb incloure en els discursos paraules de moda com "participació"; cal, a més, omplir-les de significat. Resulta essencial realitzar una integració real de la societat civil en els processos de presa de decisió de la gestió de l'espai públic, ja que s'ha demostrat que disposen de fortes eines per revitalitzar, tenir cura i mantenir aquests espais públics. Si bé que és cert que moltes vegades els interessos econòmics o l'abandonament complica el treball realitzat, l'Administració pública ha de crear espais de participació pròxims a les iniciatives ciutadanes. Cal que s'obrin processos de construcció col·laborativa i de presa de decisions, on la qüestió econòmica no sigui l'única finalitat. Cal la creació de dinàmiques entorn dels espais públics de les nostres ciutats que facin més agradable la vida en les nostres complicades urbs.

Referències bibliogràfiques

CABRERA MEDINA, José Carlos. "Acercamiento al menor inmigrante marroquí". D.G. de Coordinación de Políticas Migratorias. Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía. 2005. ISBN/ISSN 84-689-3228-0

DE MANUEL JEREZ, E. "Participar para recuperar la Polis". *La ciudad a escala humana. Democracias participativas*. No. 5. UNILCO, Atrapasueños (2007). P. 89-102. ISBN: 84-611-1570-8.

FERNÁNDEZ BESSA, C. "Los límites del control". *FRONTERA SUR, nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa*. Virus Editorial (2008). P. 7-12. ISBN 978-84-92559-00-8.

MORAL GARCÍA, J. "El Huerto del Rey Moro frente al urbicidio". *Revista de arquitectura Neutra* . No. 15 (juny de 2007).

VERDAGUER, C. "Por un Urbanismo de los Ciudadanos". *La ciudad a escala humana. Democracias participativas*. No. 5. UNILCO, Atrapasueños (2007). P. 17-34.

INCLUSIÓ I COHESIÓ SOCIAL: EL PAPER DE L'ACCIÓ PÚBLICA

- L'ACCIÓ PÚBLICA PER A LA INCLUSIÓ SOCIAL
DELS IMMIGRANTS A LES CIUTATS EUROPEES
I EL PAPER D'EUROCITIES

Dirk Gebhardt

- INCLUSIÓ I COHESIÓ SOCIAL:
EL PAPER DE L'ACCIÓ PÚBLICA

Lluïsa Moret

L'ACCIÓ PÚBLICA PER A LA INCLUSIÓ SOCIAL DELS IMMIGRANTS A LES CIUTATS EUROPEES I EL PAPER D'EUROCITIES

Dirk Gebhardt

Responsable de Programa "Migration&Integration PROGRESS", Eurocities

EUROCITIES és la xarxa de les principals ciutats europees. Reuneix 140 ciutats europees per a l'intercanvi de coneixements i el treball polític, amb el suport d'uns 30 treballadors a l'oficina de la xarxa a Brussel·les. Respecte a la inclusió social dels immigrants, que és un dels temes clau d'EUROCITIES, la tasca de la xarxa és facilitar l'aprenentatge mutu entre ciutats d'arreu d'Europa i fer sentir la veu de les ciutats en l'àmbit europeu.

Abans d'examinar més detingudament aquest treball i la seva relació amb els debats europeus, cal introduir algunes de les característiques clau de la relació entre les ciutats europees i la migració en l'actualitat.

Abast de l'estudi: les ciutats europees i la migració

El fenomen de la migració és tan antic com les mateixes ciutats, i el creixement urbà s'ha basat sempre en la migració d'altres regions, països o continents. No obstant això, avui els avenços tecnològics, econòmics i polítics han proporcionat una sèrie de noves característiques a les migracions.

La migració internacional és tan antiga com les mateixes ciutats europees: el sud d'Europa ha passat recentment de ser un nou destí d'immigració a convertir-se en el destí més important per als immigrants internacionals a Europa. A Atenes, la població dels no-nacionals ha passat del 8% a més del 25% en 15 anys, i a Barcelona del 3,5% al 18% en deu anys. Si bé la migració internacional cap a les ciutats d'Europa de l'Est és menor, és probable que, a causa de la dinàmica demogràfica actual i la recent expansió de la UE, aquesta augmenti els propers anys.

A les ciutats amb una història més llarga de migració, les persones nascudes a l'estranger o de pares immigrants ja representen una majoria entre els grups d'edat més jove, i en alguns barris; a ciutats com Amsterdam, París o Londres, la idea d'integrar els immigrants en qualsevol tipus de comunitat estrictament definida culturalment seria molt difícil. Segons la Greater London Authority, més del 30% de la població de Londres, i més del 40% de la seva força de treball han nascut a l'estranger: es parlem més de 300 llengües i unes 40 comunitats d'immigrants compten amb més de 10.000

membres. Aquesta “superdiversitat” (Vertovec, 2007) d’immigrants també desafia el concepte de prestació de serveis per a un grup homogeni d’immigrants. En realitat, el terme immigrants inclou persones amb expectatives, estatus jurídic i competències molt diferents.

Però la migració no solament està creixent, sinó que també és més volàtil: la migració dels nous ciutadans de la UE, després de la decisió d’Irlanda i el Regne Unit d’obrir els seus mercats de treball el 2004, n’és només un exemple. Va ser difícil per a la majoria de les autoritats locals d’aquests països predir els efectes que aquest moviment de la població podria tenir en el mercat de l’habitatge i en la provisió de serveis socials. Les autoritats mancaven dels instruments necessaris per obtenir una visió general de la situació –quants estrangers han arribat?; tenen la intenció de quedar-se?; quines són les seves necessitats?– per així adaptar els serveis com les escoles a les noves necessitats. Però una elevada immigració no és només un problema per a les ciutats que són destinació dels immigrants de la UE. Això afecta totes les ciutats que atreuen els migrants que busquen oportunitats millors en altres llocs, independentment de si procedeixen de dins o de fora de la UE (Gebhart i Guentner, 2009).

El treball d’EUROCITIES sobre les migracions i la integració

A causa dels canvis actuals i els nous desafiaments, no és estrany que les migracions i la integració siguin temes importants per a EUROCITIES. Com en altres sectors de la xarxa, un grup de treball és l’encarregat de la tasca d’EUROCITIES en matèria de migració i integració. Uns 25 professionals que treballen en les administracions municipals arreu d’Europa, d’Atenes a Londres i de Madrid a Hèlsinki, es reuneixen en el grup de treball de Migració i Integració tres vegades a l’any per aprendre uns dels altres, intercanviar coneixements i procurar que la informació flueixi entre l’àmbit local i la UE. Actualment la ciutat de Barcelona presideix el grup.

A més del seu treball regular, el grup de treball participa en projectes d’aprenentatge mutu que compten amb el suport de l’oficina de Brussel·les. Els dos últims projectes, l’INTI-Cities i Diversity and Equality in European Cities (DIVE), van consistir en una revisió dels aspectes de les polítiques d’integració entre les ciutats, avaluant-les segons estàndards de comparació comuns prèviament acordats. Aquest exercici, que va donar lloc a recomanacions per ajudar les ciutats a millorar les seves polítiques, va ser facilitat per dos socis externs, incloent el Migration Policy Group (www.integratingcities.eu).

El grup de treball també duu a terme posicions polítiques en nom de grans ciutats. EUROCITIES 2010 Carta d’Integració de les Ciutats il·lustra com l’estructura del grup de treball, l’intercanvi de coneixements, l’anàlisi de polítiques i projectes estan interrelacionats i es donen suport mútuament. Mitjançant aquesta Carta, els governs de diverses ciutats¹ van signar onze compromisos concrets i mesurables en relació amb l’aplicació dels principis d’igualtat i diversitat en dur a terme el seu paper com a dissenyadors de polítiques, proveïdors de serveis, empleadors i compradors de béns i serveis. La Carta pren algunes de les normes comunes que les ciutats van utilitzar en el projecte DIVE i les converteix en un conjunt de compromisos polítics. El seu objectiu és demostrar la voluntat de les ciutats europees per avançar/millorar les seves polítiques d’integració, i presenta un discurs que posa èmfasi en els

1. Les primeres ciutats que van firmar la Carta van ser Amsterdam, Atenes, Barcelona, Berlín, Copenhaguen, Gènova, Gant, Hèlsinki, Londres, Milà, Munic, Oslo, Oulu, Roma, Estocolm, Tampere i Utrecht. La Carta també va ser aprovada pel Comitè Executiu d’EUROCITIES.

beneficis de la immigració, oferint una alternativa al discurs actual de seguretat d'alguns Estats Membres que domina la política europea. Com un pas a seguir, l'oficina d'EUROCITIES i el grup de treball crearan una estructura per supervisar els progressos en la política d'integració en les ciutats signatàries de la Carta i per desenvolupar exercicis d'aprenentatge centrats en temes inclosos en la Carta. Aquest treball està elaborat pel programa Integrating Cities juntament amb la Comissió Europea, l'objectiu del qual és posar en pràctica els principis comuns bàsics d'integració europeus a escala local.

El grup de treball també ha redactat un comentari sobre el Programa d'Estocolm, que emmarca la política europea de migració i d'integració per al període comprès entre el 2010 i el 2014.

Fent front als resultats de les polítiques que es dissenyen en altres llocs. Les ciutats, els estats i la UE

Com se sap, la UE té cada vegada més competències entorn de les polítiques de migració, integració i asil. El Sistema Europeu d'Asil està agafant forma a poc a poc, definint normes mínimes comunes per guiar els procediments d'asil i les decisions dels Estats Membres. El Tractat de Lisboa ha contribuït a aquest desenvolupament, i ha convertit la migració i la integració en un tema sobre el qual la Unió Europea ha de trobar un acord amb el Parlament Europeu. A través del tractat s'ha creat una base jurídica per a les polítiques d'integració europees, però continua sent relativament dèbil, ja que exclou l'harmonització.

Malgrat un procés notable, encara que cada vegada més lent, d'europetitització de les polítiques migratòries, la potestat més gran continua sent dels governs nacionals. El Tractat de Lisboa permet als Estats Membres de la UE decidir el nombre d'immigrants laborals provinents de països de fora de la UE. En àmbits com la reagrupació familiar, que estan emmarcats per una sòlida legislació europea, el marc legislatiu de la UE sovint s'infringeix o s'aplica de manera inconseqüent per un nombre d'estats². Els governs nacionals també obren i tanquen les portes del mercat de treball per als ciutadans d'altres països, defineixen les polítiques per al reconeixement de les competències adquirides a l'estranger, estableixen marcs de polítiques d'integració i controlen l'accés a la nacionalitat.

Aquest sistema estableix, per tant, un repte per a les autoritats locals: tot i que aquestes es troben en una posició dèbil a l'hora de definir les polítiques de migració i l'accés als drets, les ciutats són les principals responsables de la inclusió socials dels immigrants. Si es creen estrangers a partir de legislació a escala nacional i europea, i la política d'integració fracassa, aleshores són les ciutats i els seus habitants els que primer ho noten.

Aquesta contradicció es manifesta en problemes molt concrets: quan un marc nacional per a l'accés a la nacionalitat és molt restrictiu, per exemple, es nega la participació política a una gran part dels residents de les ciutats. Quan un Estat és molt protector amb el seu propi mètode de certificació de competències, les autoritats locals tindran dificultats per incloure els ciutadans en el mercat laboral. I quan la UE i els governs nacionals són molt estrictes respecte de les regularitzacions d'immigrants indocumentats, les ciutats han de viure amb un nombre creixent de residents molt vulnerables, la situació dels quals sovint els deixa exposats a l'explotació o els duu a rea-

2. Vegeu l'informe de la Comissió al Parlament Europeu i al Consell sobre l'aplicació de la directiva 2003/86/EC sobre el dret a la reunificació familiar COM (2008) 610 final.

litzar activitats criminals. Així, un marc polític que exclou els immigrants en situació irregular de l'accés a l'assistència sanitària i a l'educació pot posar en perill la cohesió social i el benestar de la població en general.

Acció local en les ciutats europees: les posicions i les característiques comunes de les bones polítiques d'integració

En prendre una perspectiva europea sobre els diferents contextos locals, com ho fa EUROCITIES, sembla que les situacions locals difereixen en molts aspectes a causa dels diferents marcs nacionals, les situacions locals específiques i les diferents històries d'immigració. Tanmateix, les activitats d'aprenentatge mutu entre els membres d'EUROCITIES descobreixen una gran varietat de similituds entre ciutats d'arreu d'Europa respecte als objectius i les estratègies que utilitzen per desenvolupar polítiques d'integració local millors.

En primer lloc, la majoria de les ciutats són molt conscients que rebre constantment nous residents és un imperatiu econòmic i demogràfic –les ciutats que no atreuen gent estan condemnades al declivi. En segon lloc, les ciutats comparteixen l'objectiu de la cohesió social, la qual cosa converteix les administracions de la ciutat, que actuen en l'interès dels seus habitants, més pragmàtiques i menys legalistes en les seves relacions amb els immigrants que els governs nacionals o la Comissió Europea. La qüestió de l'accés a drets i serveis és més pràctica que jurídica, ja que a llarg termini, cap ciutat pot permetre's el luxe de negar els drets més fonamentals a un grup significatiu de la població sense haver de fer front a serioses dificultats.

A causa d'aquesta posició comuna, una gran quantitat d'enfocaments comuns i de bones pràctiques es poden identificar a les ciutats que participen en les activitats d'aprenentatge mutu d'EUROCITIES.

En primer lloc, les ciutats solen tenir èxit amb les polítiques d'integració quan compten amb un fort lideratge polític. Quan es tracta de crear igualtat d'oportunitats per als immigrants, la manca de compromís dels líders polítics impedeix el progrés. És essencial per a l'èxit de les polítiques d'integració identificar l'objectiu comú per tal d'oferir les mateixes oportunitats als immigrants i assegurar que aquest objectiu sigui compartit per l'administració i comunicat a la població i als mateixos immigrants. Aquest compromís es manifesta a les campanyes d'informació i en les declaracions públiques.

En segon lloc, les ciutats haurien de tenir un enfocament estratègic per a la governança de la integració, en el qual es fixin els objectius, es defineixin els instruments de política per assolir aquests objectius i es dissenyin instruments de supervisió per avaluar l'èxit de la política. L'estratègia d'integració de Berlín i el Pla Interculturalitat Barcelona són dos exemples d'aquestes iniciatives.

En tercer lloc, les ciutats necessiten desenvolupar les seves polítiques d'integració mitjançant la participació, gràcies a la qual les polítiques es dissenyen no solament per als immigrants i les seves associacions, sinó també amb ells. La manca de drets de participació política ha de ser compensada en certa mesura en l'àmbit local. Amb aquesta finalitat, s'han establert les juntes i els consells d'immigrants, així com les consultes informals en diverses ciutats d'Europa.

En quart lloc, com demostra el projecte d'EUROCITIES DIVE, les administracions municipals tenen un cert pes com a empleadores i compradores de béns i serveis. Poden reunir actors per a accions d'igualtat i diversitat en tota la ciutat i així actuar de manera exemplar davant les empreses privades i altres actors en aquests camps.

En resum, les polítiques d'integració d'èxit reconeixen i fan front al desafiament –funcionen igual que les altres polítiques i poden tenir més o menys èxit, però són més que un mer camp de debat per a l'opinió popular. I, actualment, molts governs de ciutats comprenen això molt millor que els seus homòlegs a escala nacional.

Quin és el pas següent? Les ciutats europees com a actors polítics?

Les ciutats europees continuen –curiosament– absents del procés de desenvolupament de les polítiques europees sobre migració i integració. Les ciutats solen aparèixer en les conclusions del Consell i en altres documents sobre polítiques europees com a executadores de les polítiques d'integració, però no s'explota el seu paper com a innovadores polítiques ni es consulten a l'hora de definir els objectius d'aquestes polítiques. Com a resultat, en l'àmbit de la migració, la UE ha adoptat una Directiva sobre la targeta blava per a immigrants altament qualificats que concedeix molt pocs drets als immigrants com perquè es pugui considerar un èxit. Aquesta Directiva impulsa polítiques en matèria de migració temporal i circular que tenen massa en comú amb els esquemes tradicionals de treballadors convidats per tal que es pugui convertir en una opció atractiva per a les ciutats i les empreses a les ciutats. La Comissió Europea està a punt de determinar les necessitats dels mercats nacionals amb els Estats Membres amb la finalitat de racionalitzar les polítiques de migració. Una vegada més, les prioritats econòmiques de les ciutats probablement no es tindran en compte.

Les ciutats encara han de recórrer molt camí abans que es reconeguin com a actors polítics importants en les polítiques de migració i d'integració. Però tot i que hi ha contradiccions flagrants en el sistema actual de governança de la migració i la integració, no hi ha cap dubte que la influència de les ciutats no disminuirà. En els casos en què les polítiques europees i nacionals han demostrat ser contraproductives per a la cohesió i la inclusió social a escala local, algunes ciutats han trobat maneres d'explotar l'àmbit d'aplicació d'aquests marcs jurídics, tal com algunes ciutats alemanyes han fet en l'àmbit de la integració irregular. Encara que no tenen les facultats per elaborar polítiques d'immigració, les ciutats han desenvolupat polítiques "toves" sobre immigració i una política de diplomàcia per gestionar la immigració i les associacions amb els països d'origen. Com mostra l'exemple d'Espanya, les competències de determinats aspectes de gestió de la reunificació familiar i de la regularització dels immigrants han estat atribuïdes a les ciutats des de l'àmbit nacional.

Mentre esperen tenir més influència sobre els fenòmens que, com la immigració i la integració, tenen forts efectes en l'àmbit local, les ciutats europees continuaran transformant les seves polítiques, ja que els desafiaments als quals s'enfronten pel que fa a la migració i la integració no disminuiran durant els propers anys.

Referència bibliogràfica

VERTOVEC, Stephen. "Super-diversity and its implications". *Ethnic and Racial Studies*. No.29 Vol.6 (2007). P. 1024-54.

Lluïsa Moret

*Tinenta d'alcaldia de Benestar i Ciutadania
Ajuntament de Sant Boi de Llobregat*

El Seminari Immigració i Europa, organitzat pel Centre d'Estudis i Documentació Internacionals a Barcelona (CIDOB), ha estat un bon marc per reflexionar sobre els processos d'inclusió i cohesió social dels territoris en totes les seves dimensions, com també sobre la governança com una nova forma de governar i de gestionar-los. En aquest sentit, aquesta ponència vol recollir algunes de les experiències viscudes a la ciutat de Sant Boi de Llobregat (Barcelona) vinculades a aquests processos, i alhora vol destacar el conjunt dels elements més significatius i transferibles de la nostra experiència local.

Sant Boi de Llobregat, una ciutat de 83.000 habitants de l'àrea metropolitana de Barcelona, té una ampla trajectòria de governs locals que han potenciat iniciatives i actuacions centrades a aconseguir una ciutat cada cop més inclusiva i cohesionada socialment i territorialment. En aquests moments, l'aposta municipal dóna prioritat a les polítiques socials que cal desenvolupar en l'àmbit local, com han de partir d'un concepte ample de benestar i qualitat de vida de la ciutadania, en el qual "les persones" són el centre del sistema. Això implica una visió holística, que defineix objectius en el marc dels valors de desenvolupament humà: autonomia personal, cohesió social, participació, etc. i, per tant, respostes basades en la gestió de la diversitat, com també en la promoció de la igualtat d'oportunitats i condicions.

L'aparició de nous plantejaments ens obliga a passar de la marginalitat a la universalitat i del marc estricte de polítiques de serveis socials a la corresponsabilitat en les polítiques públiques de l'àmbit social.

Estem parlant, per tant, de *polítiques de proximitat*, estructurades a partir del *model de treball transversal*, tenint sempre present la *generació de xarxes amb els agents socials i la participació ciutadana*, com a elements fonamentals per potenciar la *governança local*.

En aquest sentit, l'acció municipal ha de tenir un paper més obert, que lògicament ultrapassa les seves competències. Aquesta acció municipal ha de ser fonamentalment interactiva, ja que ha de configurar-se a partir de

mecanismes de governança democràtica que impliquin estratègies de participació ciutadana, de col·laboració i cooperació interinstitucionals, però també amb el teixit associatiu i el conjunt d'agents socials i econòmics.

La millora del benestar y la qualitat de vida en un municipi és responsabilitat de tots els agents que actuen en el territori (les administracions, la iniciativa social, la iniciativa mercantil, etc.). L'Ajuntament és una peça més que ha de potenciar i liderar, de forma democràtica i participativa, el procés d'interacció entre els diferents sistemes de serveis locals.

I en aquest marc i des de l'experiència de treball a la nostra ciutat volem destacar alguns aspectes rellevants que cal tenir en compte en el desenvolupament de polítiques locals d'inclusió i cohesió social.

En primer lloc, el fet que el centre de les agendes polítiques locals, és a dir, la tasca de govern, no és la persona, sinó *les persones*. El canvi plural és altament significatiu si volem destacar la importància de la idea de *diversitat*. La ciutadania està formada per un conjunt de persones diferents per la seva edat, sexe, nacionalitat, cultura, etc. Els governs locals han de tenir en compte que el respecte a aquesta diversitat és un valor però gestionar-la és un repte.

I és en aquest context on adquireix tot el seu sentit el concepte de cohesió social, quan s'aconsegueix que la diversitat i la diferència no es transformin en desigualtat i discriminació i ens superin generant fractures, fragmentació i exclusió.

Treballar la cohesió social significa generar tots els elements necessaris per poder potenciar l'adquisició de consciència de ciutadania plena que provoca un sentiment de pertinença comunitària i d'identitat col·lectiva.

És important tenir present que la promoció de la cohesió social ha d'estar íntimament lligada a la inclusió social i, per tant, es defineixen per contraposició a la concepció d'exclusió social, que adquireix una nova configuració en funció dels vertiginosos canvis i transformacions socials, econòmics, culturals i tecnològics de les últimes dècades a les nostres societats. Cal redefinir les desigualtats socials i apostar per polítiques que incideixin de forma efectiva en la reducció d'aquestes desigualtats i en la promoció de la inclusió i la cohesió social.

El nou concepte d'exclusió social inclou no solament situacions clàssiques de pobresa sinó que a més incorpora molts altres aspectes vinculats a condicions inestables i precàries en l'àmbit laboral, de no reconeixement de la ciutadania, de dèficit en formació, de situacions sanitàries més desateses, d'inexistència o debilitat de xarxes de protecció social o familiar, etc.

Es tracta de la impossibilitat o dificultat de poder accedir a mecanismes de desenvolupament personal i d'inserció social i comunitària com també als sistemes existents d'atenció i protecció.

Davant d'aquesta nova situació calen polítiques innovadores que potenciïn aspectes com la perspectiva comunitària, l'autonomia i la projecció personal, com també els abordatges transversals, proactius, dinàmics i integradors que tinguin presents les especificitats territorials i que

intervinguin sobre les desigualtats i els desequilibris des de l'atenció a la diversitat.

Hem de tenir en compte, a més, el nou i referent marc legal en l'àmbit social. És absolutament favorable a aquests nous enfocaments i suposa, en el seu procés d'implementació, un repte més per als governs locals, ple de dificultats però, alhora, d'oportunitats en el procés de construcció d'un nou sistema de serveis. És un sistema basat en la universalització de drets i que implica necessàriament espais de negociació, corresponsabilitat i cooperació entre administracions, agents privats i teixit associatiu; és a dir, és un exemple més de la importància de la governança com a forma de govern i de gestió de la transformació de les nostres ciutats.

Experiència local

És evident que per donar una resposta adequada a aquestes noves necessitats i reptes socials totes les administracions, i en concret les locals, han de transformar-se i desenvolupar models organitzatius i funcionals diferents que permetin després aplicar estratègies relacionals pròpies de la governança.

En aquest sentit, l'any 2000, l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat, davant la necessitat de desenvolupar polítiques efectives d'inclusió i cohesió social basades en noves perspectives i paradigmes, inicia un procés de transformació de l'organització municipal que suposa un nou estil de gestió, un nou sistema de valors organitzatius, una acció municipal integral que trenca amb una visió fragmentada d'aquesta i sobretot una nova forma de treballar que permet aplicar amb garanties el model transversal, la generació de xarxes amb els agents socials i la participació ciutadana, com a element fonamental per potenciar la governança local pretesa des dels diferents equips de govern de Sant Boi de Llobregat.

Des de la direcció política i tècnica del nostre Ajuntament era clara la necessitat de superar estructures organitzatives clàssiques de l'administració local, ja que aquestes presenten moltes dificultats per donar resposta als reptes de la inclusió i la cohesió social com:

- L'aparició de demandes socials o polítiques públiques que no formen part de la missió o de les competències d'una sola part de l'estructura orgànica sectorial de la corporació, sinó que impliquen tota l'organització o una part significativa d'aquesta.
- La necessitat de disposar d'una visió integral i integrada en aquelles actuacions dirigides a determinats segments de la població considerats prioritaris des del punt de vista de l'acció pública.

Aquestes dues característiques il·lustren clarament la necessitat de polítiques d'inclusió i cohesió social amb nous enfocaments metodològics.

En aquest sentit, l'Ajuntament de Sant Boi, i des de l'encàrrec polític, decideix impulsar un canvi de model organitzatiu i funcional basat en un sistema de serveis locals, que ha permès l'estructuració d'un conjunt de marcs de planificació estratègica que incorporen formes de treball transversal i en xarxa, com també amplis processos de participació ciutadana i consens polític.

El primer pas ha estat aconseguir un consens intern i extern en relació amb aspectes terminològics, conceptuals i metodològics relatius a la transversalitat i al treball en xarxa. Era important que tots els agents implicats participessin dels mateixos marcs de referència com a punt de partida comú. En aquest sentit, les definicions consensuades són les següents:

Transversalitat: Forma de treballar complementària i coherent, efecte de múltiples accions realitzades per agents diversos respecte d'uns objectius comuns, definits des de l'encàrrec polític, amb la finalitat de millorar processos i resultats.

Programes transversals: Marcs d'actuació globals que permetin la planificació, l'execució i l'avaluació del conjunt de les actuacions desenvolupades per diferents agents locals en un mateix àmbit.

Generació de xarxes locals: Suposa incorporar un component vinculat al concepte de govern relacional; és, per tant, una estratègia de relació entre tots els agents locals i supralocals, en què l'administració municipal normalment lidera processos basats en la cooperació i la corresponsabilitat.

Programes transversals

Entre el 2004 i el 2007 es van elaborar i es van aprovar nou programes transversals. Es tracta d'instruments de planificació estratègica que pretenen articular i coordinar el conjunt de les accions locals en diferents àmbits relacionats amb la gestió de la diversitat, la igualtat d'oportunitats, que són alguns dels aspectes clau per abordar la cohesió social.

Aquests programes es defineixen especialment a partir de les variables de cicle de vida i gènere, com també de temàtiques de màxim interès polític, vinculades a sectors o subsectors de la ciutadania.

Estem parlant, per tant, de programes transversals de cicle de vida i gènere:

- Infància i adolescència;
- Joventut;
- Gent gran;
- Igualtat i gènere.

Programes temàtics:

- Persones amb discapacitat;
- Prevenció de drogodependències;
- Nova ciutadania;
- Formació permanent;
- Cooperació i solidaritat.

Es tracta d'àmbits que han d'involucrar l'acció municipal i local, i definir-se a partir del treball transversal i en xarxa amb la participació de tots els agents locals i la ciutadania.

Aquests programes inclouen en els seus processos d'elaboració tant en la fase de diagnòstic com de definició del pla d'acció i sistemes d'avaluació, la realització d'amplis processos de participació a nivells diferents:

- Intramunicipal, en què participen totes les àrees de l'acció municipal, tant des de la perspectiva política com tècnica.
- Processos de participació tant del conjunt d'agents locals implicats com de la ciutadania en general.
- Creació d'espais estables de treball en xarxa tant per a les fases d'elaboració del diagnòstic i el pla d'acció com per garantir l'aplicació dels programes un cop aprovats i realitzar el seguiment i l'avaluació del seu compliment.

La importància de l'elaboració dels programes recau especialment en les dinàmiques generades en aquest procés, que inclouen:

- Lideratges polítics i tècnics visibles en l'organització en polítiques d'inclusió i cohesió social.
- La creació d'estructures orgàniques municipals especialment centrades en el disseny d'un model metodològic comú per a tots els programes, que inclou un conjunt d'instruments, estratègies de suport i propostes de funcionament per tal de facilitar el procés de concreció i elaboració dels programes.
- Creació d'espais operatius (comissions de treball) per potenciar el treball transversal intern i en xarxa amb la resta d'agents locals com la Comissió de programes transversals, l'Espai de reflexió i formació, etc. Aquests espais tenen diferents objectius: establir consensos terminològics, conceptuals i metodològics, elaborar i consensuar directrius per al diagnòstic dels programes, com també dels seus plans d'acció, models de gestió i sistemes d'avaluació.
- Amplis processos de participació ciutadana a partir de diferents mitjans (instruments de recollida d'informació, espais web propis, grups de discussió i debat, etc.).

Finalment, el resultat permet obtenir instruments que:

- Prioritzen, articulen, ordenen i sintetitzen l'acció municipal i la del conjunt dels serveis locals (altres administracions, iniciativa social i iniciativa mercantil) en relació amb els diferents àmbits dels programes transversals.
- Donen suport al treball transversal, que permet marcar objectius comuns, articular i coordinar les actuacions des de la suma d'esforços i de sinergies, i dotar l'acció local d'una dimensió integral, integrada i integradora.
- Donen suport al treball en xarxa, que permet la complementarietat i corresponsabilitat entre els diferents agents, establir compromisos i voluntats comuns entre el conjunt d'agents locals de la ciutat i millorar conjuntament el benestar i la qualitat de vida de les persones.

Aquests marcs estratègics es van aprovar en el ple municipal, la majoria per unanimitat política, i tenen vigència fins al 2011.

Podem afirmar que s'han convertit en instruments reals de planificació estratègica seguits per tots els agents locals implicats i que a partir de l'aprovació dels seus instruments d'avaluació –observatoris permanents de tots els programes transversals– s'està realitzant un seguiment

exhaustiu del seu nivell d'acompliment. A més a més, cadascun compta amb xarxes estables de treball formades per tots els agents implicats que permeten mantenir el model de treball transversal i en xarxa en aquesta fase d'implementació.

Programa municipal transversal de nova ciutadania (2007-2011)

Va ser aprovat l'any 2007 pel ple municipal de l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat. Està enfocat a la gestió de la diversitat d'un municipi que actualment compta amb l'11,73% de la població nascuda a altres països.

Finalitats del programa municipal transversal de nova ciutadania

- Facilitar a les persones nouvingudes al municipi l'accés i l'ús normalitzat als serveis i recursos existents i vetllar perquè siguin adequats a les seves necessitats, especialment durant l'acollida.
- Millorar la participació de les persones nouvingudes i de les entitats i associacions que les representen, per tal de promoure la seva integració i participació a la vida social del municipi
- Mantenir, enfortir i innovar en les polítiques de gestió de la diversitat perquè garanteixin l'accés a drets i deures, béns i serveis, amb plena normalitat i en igualtat de condicions que la resta de ciutadans i ciutadanes. Això permet que les persones nouvingudes disposin de condicions de vida dignes com també de la defensa dels drets fonamentals, dels valors democràtics i de l'Estat de dret.
- Afavorir, implicar i corresponsabilitzar agents municipals, locals i tota la ciutadania, en general, en la gestió de la diversitat i la consolidació d'un model de societat cohesionada i pròspera.
- Oferta d'un catàleg de serveis per a tota la ciutadania nouvinguda.

Inclusió i programa municipal transversal de nova ciutadania (2007-2011)

Les persones d'origen no comunitari poden trobar-se en situació de risc d'exclusió social per diferents motius:

- Perquè no disposen de permís de residència ni de treball.
- Per la manca de participació en l'espai públic i de participació comunitària.
- Per manca d'accés a informació.
- Per manca de xarxes de relació i entorn familiar i social.
- Per diferències religioses, lingüístiques i culturals.

Cal treballar per tal que aquestes situacions no es tradueixin en exclusió social.

Pla local d'inclusió i cohesió social

En aquest marc, des del 2007 fins al 2009, la nostra ciutat ha estat immersa en un procés d'elaboració del Pla local d'inclusió i cohesió soci-

al. L'Ajuntament ha impulsat el Pla però a partir del foment d'un lideratge comunitari, ja que l'aposta per la inclusió i cohesió social requereix la implicació i la responsabilitat conjunta i compartida dels governs municipals amb altres agents locals.

Per aconseguir una ciutat inclusiva i cohesionada cal un model de treball nou basat en la transversalitat i la generació de xarxes amb tots els agents que intervenen en el territori, així com la corresponsabilitat en la totalitat de les polítiques locals i supralocals (habitatge, economia, salut, ocupació, educació, urbanisme, accessibilitat universal, etc.).

El Pla d'inclusió i cohesió social ha incorporat tant en la seva fase de diagnòstic com de pla d'acció els diferents reptes i perspectives del conjunt de professionals que treballen en el territori, però també de la ciutadania i especialment de les persones que es troben en situació de risc o vulnerabilitat social, per aconseguir que puguin definir en termes de justícia i igualtat d'oportunitats les polítiques que els afecten. Només d'aquesta manera crearem *valor públic* en el disseny, implementació i avaluació de polítiques públiques d'inclusió i cohesió social amb les persones i per a les persones.

Fenòmens tan complexos com els processos d'inclusió i exclusió social requereixen d'un abordatge multinivell. Multinivell amb relació a la manera com impacta la visió global en la local, i amb relació a la diversitat d'agents de diferents nivells que hi intervenen (administracions, entitats, ciutadans i ciutadanes, etc.).

En aquest sentit, l'elaboració del Pla local d'inclusió i cohesió social ha de convertir-se en un instrument estratègic de planificació i intervenció comunitària, en relació amb la inclusió i la cohesió social, a partir del treball transversal i en xarxa, en clau territorial i amb un enfocament dinàmic, proactiu i innovador.

Per a la construcció d'aquest marc global ha estat molt important comptar amb els nou programes transversals com a punt de partida, que s'han convertit en un dels fonaments bàsics del nou Pla. Es tracta d'instruments complementaris que ja tenen dinàmiques participatives i de treball en xarxa que s'han sumat al procés actual.

Durant el 2007 es va dur a terme el període de diagnòstic participatiu en tres fases:

Fase de recerca i prospecció:

- Mapa de l'exclusió social a escala local: àmbits, factors d'exclusió i col·lectius en situació especial de vulnerabilitat.
- Mapa relacional respecte al compromís per la inclusió i la cohesió social: responsabilitats individuals i compartides. Detecció de xarxes i espais relacionals.
- Mapa de recursos generadors d'inclusió i cohesió social: identificació d'actors per a la inclusió. Recollida d'iniciatives i recursos ja existents, etc.

Això ha permès comptar amb un mapa global d'inclusió i cohesió social del municipi.

Fase de formació i participació, amb amplis processos, que ha generat diferents productes:

- Diagnòstic inclusió-exclusió.
- Instrument de recollida d'informació (qüestionari) dels agents locals.
- Entrevistes i grups de discussió amb persones en procés d'exclusió, jornada participativa oberta a la ciutadania.
- Weblog: www.tinclous.cat.

Fase de sensibilització i divulgació:

- Banc de bones pràctiques d'inclusió i cohesió social. Exposició itinerant.
- Recopilació audiovisual.

El procés de construcció del pla d'acció ha inclòs aquests elements fonamentals:

- Garantir un compromís de participació i col·laboració de la societat civil en la consecució de la inclusió i la cohesió social.
- Fer visibles les xarxes socials i les interaccions entre els agents municipals i locals, així com de la tasca que han realitzat.
- Fomentar el compromís i la participació de tots els actors, generant consciència i sentit de corresponsabilitat en relació amb la inclusió i la cohesió social.

Finalment, el Pla es va aprovar el juny de 2009 i té les finalitats següents:

- Construcció d'un compromís per a la inclusió i la cohesió social que possibiliti una visió estratègica i que permeti treballar d'una manera integrada per prevenir els factors generadors d'exclusió.
- Promoció d'un imaginari col·lectiu en relació amb la inclusió i la cohesió social. Tenir clar les definicions de partida ens ajudarà a orientar els valors i els principis que les fomenten. Les accions i els recursos no ho són tot. El discurs i l'imaginari, juntament amb els resultats i les accions, legitimen el Pla.
- Lideratge comunitari. L'Ajuntament impulsa el Pla però exerceix alhora un lideratge comunitari i de governança relacional.

En definitiva, aquests processos i els models metodològics aplicats són eines necessàries per passar del municipi que tenim al municipi que volem, que, per suposat, ha de ser inclusiu i cohesionat.

CIUTADANIA I GESTIÓ DE LA DIVERSITAT: INTERCANVI DE BONES PRÀCTIQUES

- CIUTADANIA I GESTIÓ DE LA DIVERSITAT A LA CIUTAT DE SABADELL

Ramon Burgués

- POLICESOL, UNA INICIATIVA LOCAL DEL DEPARTAMENT DE POLICIA DE GAL·LES DEL SUD

Vince Donovan

- LLOC WEB EUROPEU SOBRE INTEGRACIÓ

Alex Kirchberger

- LA GESTIÓ DE LA DIVERSITAT CULTURAL A ANDALUSIA: BONES PRÀCTIQUES I REPTES DE FUTUR

Sebastian Rinken

Ramon Burgués i Salse

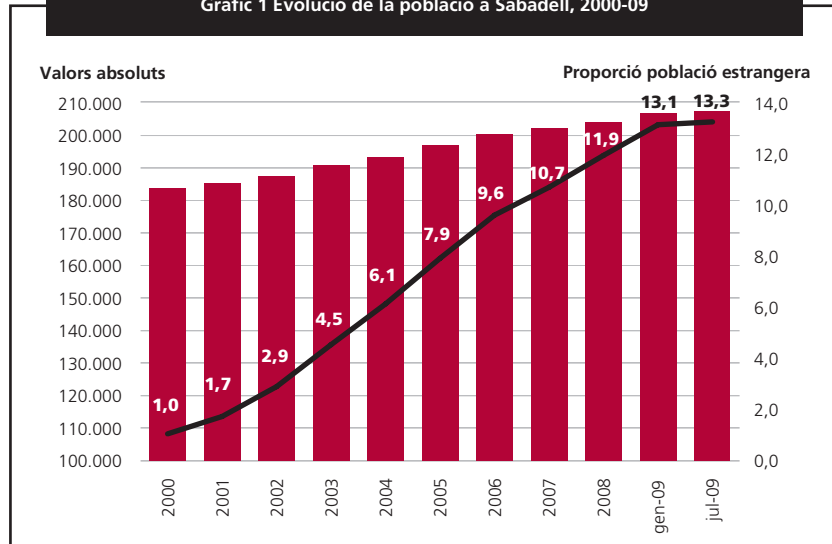
Regidor d'Educació i Convivència de l'Ajuntament de Sabadell

Sabadell, com les ciutats i pobles de Catalunya, ha aollit, al llarg dels darrers deu anys, molts nous ciutadans i ciutadanes provinents d'altres països o continents i aquest entorn canviant, al qual ens hem d'adaptar i hem de transformar en una oportunitat, ens obliga a repensar les nostres polítiques i a actuar d'una manera planificada a mitjà i llarg termini.

A final del segle XX, l'Estat espanyol va passar de ser un país tradicionalment emissor, a ser un país de rebuda de persones immigrants que fugien de situacions econòmiques i socials més deprimides. Catalunya, però, des de mitjan segle XIX manté un model de reproducció sociodemogràfica basada en la immigració. I Sabadell, per la seva part, s'ha gestat des dels seus inicis com un espai de trobada de diversos col·lectius que han fet créixer la ciutat i l'han consolidada en les seves arrels. Als anys cinquanta i seixanta del segle passat va tenir el màxim creixement urbanístic i demogràfic fruit de les migracions internes dins de l'Estat espanyol, fet que va fer aparèixer barris perifèrics i desigualtats territorials que es van començar a pal·liar amb l'arribada de la democràcia. A principi dels anys noranta es van iniciar els processos migratoris externs que van convertir Sabadell en la ciutat que és avui en dia.

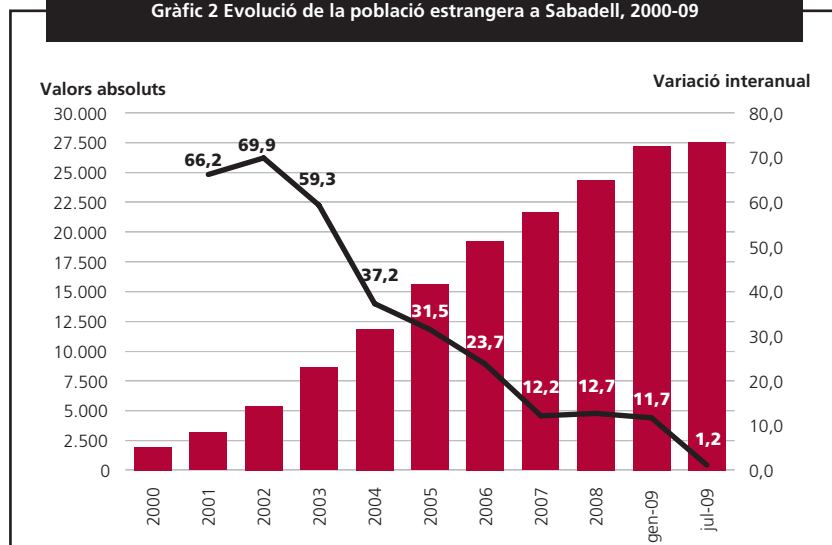
Sabadell ara és una ciutat industrial i de serveis situada a 20 quilòmetres de Barcelona. És cocapital de la comarca del Vallès Occidental, juntament amb Terrassa, i té 207.040 habitants, amb un 68,10% de la població entre 15 i 64 anys, és a dir, en edat productiva. La immigració representa el 13,3% de la població segons les dades del padró municipal de l'1 de juliol de 2009. Si l'any 1999 la ciutat comptava amb un escàs 0,85% de la població d'origen estranger, aquest col·lectiu ha passat en 10 anys al 13,3% de la població; els anys compresos entre el 2004 i el 2008 van ser l'etapa de més creixement. Del 2000 al 2009 hi ha hagut, per tant, un creixement de la població progressiu i intensiu. A partir de l'any 2009, el creixement de la immigració ha anat minvant a causa de la crisi econòmica: el primer semestre del 2009 el creixement s'estanca a l'1,2% respecte al segon semestre del 2008 (xifra molt inferior a l'enregistrada els darrers anys).

Gràfic 1 Evolució de la població a Sabadell, 2000-09



Font: Padró Municipal d'Habitants de l'Ajuntament de Sabadell. Elaboració Activa Prospect.

Gràfic 2 Evolució de la població estrangera a Sabadell, 2000-09

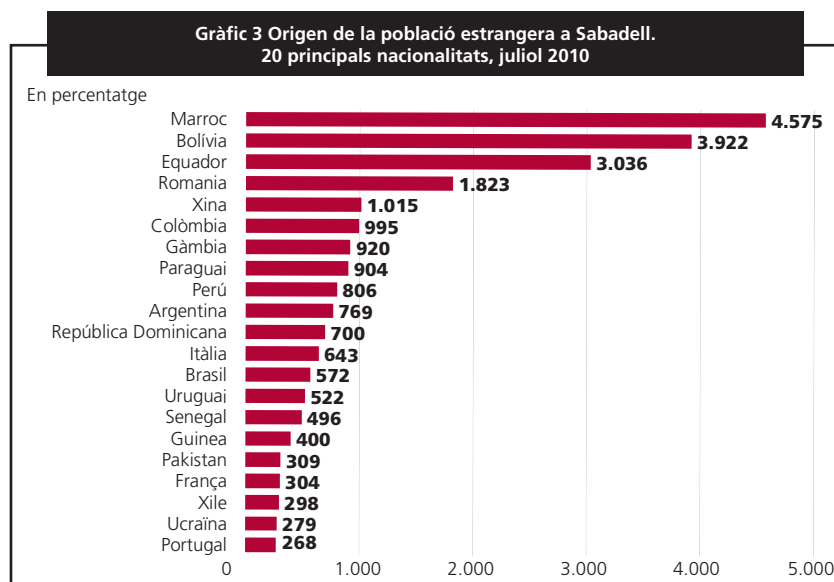


Font: Padró Municipal d'Habitants de l'Ajuntament de Sabadell. Elaboració Activa Prospect.

L'any 2009, per tant, tenim una societat sabadellenca diversa, amb més de 27.000 persones incorporades recentment a l'exercici de la ciutadania, els quals s'han acomodat al seu nou entorn i han escollit Sabadell per consolidar el seu projecte de futur i el dels seus fills i filles, molts d'ells nascuts ja aquí.

El 50,5% de la nova ciutadania sabadellenca prové principalment dels països llatinoamericans, especialment d'Equador i Bolívia. Els segueixen en quantitat els col·lectius d'origen magrebí (16,8%), europeu (13,6%) i subsaharià (10,4%). La situació actual està fent augmentar el pes relatiu del col·lectiu d'origen marroquí i del subsaharià, alhora que disminuei-

xen els d'origen bolivià i romanès, segurament per un possible retorn als països d'origen d'aquests immigrants, ja que els primers pateixen més irregularitat i els segons tenen més opcions econòmiques al seu país. Sabadell compta avui amb ciutadans i ciutadanes procedents de 126 nacionalitats diferents.



Font: Padró Municipal d'Habitants de l'Ajuntament de Sabadell. Elaboració Activa Prospect.

El gruix de la població estrangera se situa en edats joves i en els trams corresponents a l'edat activa. Al mateix temps, hi ha un important gruix de població en edat primigènies (0-5 anys). Avui podem afirmar que la població de Sabadell s'ha rejuenit amb l'arribada dels nous immigrants.

Són diversos els estudis realitzats per l'Ajuntament de Sabadell que confirmen la nova situació demogràfica i social de la nostra ciutat i també confirmen que aquesta situació no és transitòria, sinó estructural. L'octubre de 2008, l'estudi "Situació i expectatives de la població immigrada a Sabadell" confirmava que la població d'origen immigrada tenia la intenció de continuar vivint a la ciutat de Sabadell durant els propers anys i que els agradava viure en aquesta ciutat. La voluntat de formació era molt elevada i una proporció notable d'entrevistats manifestava estar satisfet o molt satisfet amb l'educació rebuda per als seus fills i filles. Pel que fa a la convivència, la percepció generalitzada era de bona relació entre les persones de diferents cultures que conviuen a la ciutat.

L'any 2009, l'estudi "Valors i hàbits de la població d'origen llatinoamericana a Sabadell" va entrevistar 429 persones; després es van contrastar els resultats amb un grup d'informants clau. La majoria dels entrevistats (un 66%) tenia un nivell d'estudis secundaris i el lleure depenia del seu nivell econòmic i cultural. La majoria de la població d'origen llatinoamericana valora positivament el seu grau d'integració a la ciutat i la convivència amb la població autòctona; reconeixen no haver patit discriminació ni diferències a l'hora d'accedir a un habitatge. El grau de satisfacció de viure a Sabadell és molt alt (de l'1 al 10, el 60% dels enquestats va donar una puntuació de 8).

L'impacte en la societat sabadellenca d'aquest moviment migratori ha estat molt considerable, ja que la ciutat ha hagut d'acollir en 10 anys molts nous ciutadans i garantir l'equitat dels serveis públics i la igualtat d'oportunitats per a tothom. Però, en termes generals, considerem que la ciutat ho ha fet bé. Els nivells de convivència han estat i són considerables tal com ens indiquen les enquestes realitzades els darrers anys (un 90,4% de la ciutadania no organitzada considera que la convivència a Sabadell és "bona o molt bona" segons l'Agenda Conviu del 2009). Les polítiques i els programes d'acollida i d'acomodació desenvolupats per les institucions públiques i privades de la nostra ciutat han acompanyat un procés d'integració que ha facilitat que avui Sabadell sigui una ciutat diversa que manté la cohesió social, insígnia dels 20 anys de democràcia.

La nova realitat genera noves necessitats i la capacitat d'adaptar-hi les polítiques públiques garantint els valors i els principis de l'Estat de dret i de l'Estat del benestar. Per aquesta raó, des de l'Ajuntament de Sabadell s'ha actuat segons dos principis fonamentals:

1. Una política decidida i proactiva, amb un discurs clar. Cal aconseguir que la gestió de la diversitat esdevingui un tema important en l'agenda política dels nostres municipis.
2. Adaptar les polítiques públiques de manera no traumàtica ni reactiva a les noves necessitats i aplicar els principis a la gestió del dia a dia.

L'any 2004, coincidint amb l'eclosió de l'onada migratòria, l'Ajuntament de Sabadell va crear el Programa de Convivència Intercultural amb l'objectiu de desenvolupar el Programa d'Immigrants i la realització d'accions encaminades a millorar la convivència entre diferents cultures i ciutadans de Sabadell. Al llarg dels tres anys següents es van posar les bases per gestionar amb èxit en el futur les disfuncions econòmiques, culturals i socials generades arran de la incorporació dels nous ciutadans, coneixent a fons els canvis demogràfics que s'estaven produint, iniciant el treball transversal amb altres departaments municipals per tal d'adaptar els serveis públics a la nova realitat, posant en marxa programes d'activitats adreçats a la sensibilització de tota la població (exposicions, jornades i activitats en el marc escolar), facilitant l'acollida als instituts amb el programa joves-guia, com també els tallers de mares i pares i les primeres activitats conjuntes en el marc del Pla de Barris i dels Plans Educatius d'Entorn. Al llarg d'aquests anys també s'ha posat en marxa el Servei de Mediació/Dinamització Intercultural de l'Ajuntament de Sabadell.

L'any 2004 també es va constituir la Comissió de la Convivència, un instrument fonamental per afavorir la convivència a Sabadell i lluitar de manera eficaç contra les agressions racistes i xenòfobes. Aquesta Comissió estava formada per representants de les institucions i entitats ciutadanes implicades en els protocols de gestió dels conflictes així com per un representant de cada opció política present al consistori. Es pot afirmar que aquesta Comissió ha assolit el seu objectiu d'eradicar la violència racista i xenòfoba a la nostra ciutat i, actualment, es planteja nous reptes i objectius més relacionats amb la convivència a l'espai públic.

El juliol del 2007, recollint tota la tasca feta els anys anteriors i amb una base sòlida per al futur, l'Ajuntament de Sabadell va fer un salt qualitatiu i quantitatiu molt important en les polítiques adreçades a la nova ciutadania: es va crear l'Oficina de Nova Ciutadania, es va nomenar el Comis-

sionat de Nova Ciutadania i es va constituir la Comissió Informativa Especial de Nova Ciutadania.

Aquest nou impuls permet consolidar tot el treball iniciat anteriorment. Les línies d'actuació per als propers anys es concreten en el Pla Director de l'Oficina de Nova Ciutadania (2007-2011) on s'explicita que la missió de l'Oficina és facilitar la inclusió dels nouvinguts a la ciutat de Sabadell, garantint els drets i deures que corresponen al sistema democràtic i a l'Estat del benestar, i promoure la sensibilització intercultural per avançar cap a una ciutat on la diversitat sigui la base de la convivència i de la cohesió social.

Els eixos de treball de l'Oficina són els següents:

1. Cercar el consens polític davant la nova realitat.
2. Garantir un observatori actiu de l'evolució dels canvis demogràfics i la seva anàlisi per planificar futures línies d'actuació.
3. Garantir l'acolliment de les persones nouvingudes amb la col·laboració del teixit associatiu local acomplint la Llei d'acollida de les persones nouvingudes a Catalunya.
4. Promoure transversalment que les polítiques públiques municipals comptin amb els recursos necessaris per afrontar els reptes de la nova ciutadania i es desenvolupin projectes en tots els àmbits que contemplin la diversitat com a valor estratègic per a la convivència.
5. Promoure l'associacionisme actiu dels estrangers.
6. Promoure la sensibilització intercultural de la població amb programes que facilitin el coneixement mutu.
7. Aprofundir el treball en xarxa entre l'administració local i totes les administracions supramunicipals.

Al llarg d'aquests anys, Sabadell ha iniciat el procés d'assolir amb èxit la inclusió dels nouvinguts a la nostra ciutat, i es continua treballant per tal que la societat diversa que ara tenim no esdevingui una societat fragmentada i puguem mantenir la cohesió social que ens ha caracteritzat durant els darrers 30 anys. En l'àmbit de l'acolliment i la inclusió dels nous ciutadans la ciutat compta amb:

- Un instrument útil per al consens polític i per evitar que la immigració esdevingui una arma política (la Comissió Informativa Especial de Nova Ciutadania).
- Un observatori potent de la realitat demogràfica i social de la nostra ciutat, que es complementa amb els altres observatoris locals, comarcals i autonòmics.
- Una política d'acollida conjunta entre l'administració local i autonòmica i la societat civil sabadellenca que acompanya les persones nouvingudes i els dona assessorament fins a la seva acomodació plena a la nostra societat.
- Un Pla Transversal de Nova Ciutadania 2007-2011 (Sabadell, democràcia i diversitat) que, com qualsevol instrument de planificació estratègica, permet, cada sis mesos, exercir un control sobre la gestió d'acord amb els informes de seguiment i avaluació en què participen tots els departaments municipals.
- Un teixit associatiu ric i plural amb més de 35 entitats que participen activament en la vida cultural, política i social de la ciutat i desenvolupen projectes per afavorir la inclusió del seu col·lectiu.

- Un programa de sensibilització intercultural en diversos àmbits (veïnal, educatiu, professional...) que, juntament amb el teixit associatiu local, sensibilitza la població entorn del valor positiu de la diversitat i contra els prejudicis i estereotips.

L'actual situació de crisi econòmica posa a prova tota la tasca realitzada. Sabadell té bases sòlides per mantenir el seu esperit i té instruments útils per afrontar el repte de la gestió de la diversitat com el Pla Transversal de Nova Ciutadania 2007-2011. El document *Sabadell, democràcia i diversitat. L'exercici dels drets i deures en una ciutat diversa* va ser aprovat per majoria en el ple municipal del juliol de 2008. El Pla és un instrument estratègic per assolir el nou repte de la diversitat fruit de la nova realitat demogràfica, cultural i social de la ciutat d'acord amb els principis de la democràcia, la convivència i la cohesió social.

Els principis del Pla es van definir de forma consensuada en el si de la Comissió Informativa Especial de Nova Ciutadania, amb la participació de tots els grups polítics presents en el consistori, arran de diferents sessions de treball amb experts i especialistes en quatre eixos de treball prioritaris: el treball, l'habitatge, l'educació i la llengua. Aquests principis són els següents:

1. Democràcia: l'exercici dels drets i dels deures és el marc de relació de la ciutadania en comunitat. Aquest és el marc de la convivència.
2. Diversitat: la ciutat és l'espai d'interacció entre ciutadanes i ciutadans diversos i en aquest context cal garantir la igualtat d'oportunitats.
3. Informació actualitzada i coneixement: calen les eines per conèixer i seguir els canvis i tendències que es produeixen.
4. Transversalitat i cooperació interinstitucional: s'ha de treballar per la nova ciutadania des dels diferents serveis i institucions.
5. Inclusió i cohesió social: són els principis per normalitzar el fet migratori i els processos d'inserció.
6. Convivència i compromís: calen estratègies per promoure el coneixement, el reconeixement i el respecte mutu amb una ciutadania implicada en el seu entorn social i territorial.
7. Contextualització en el temps: el procés migratori implica necessitats diferents en funció del moment migratori de què es tracti.
8. Implicació i corresponsabilitat dels agents socials: el Pla incorpora el treball d'entitats i associacions locals que treballen en la integració i suport de les persones nouvingudes.
9. Heterogeneïtat i intergeneracionalitat: elements enriquidors de l'intercanvi. Cal tenir en compte el factor gènere i generacional.
10. Planificació, gestió i avaluació: són les bases de la implementació del Pla, amb instruments útils per al seguiment i l'avaluació.

Els programes s'emmarquen en quatre eixos de treball que defineixen quatre estadis del procés d'acomodació i de gestió de la nova realitat, els quals no són successius ni incompatibles, sinó complementaris:

- Recepció i acollida: els programes adreçats a cobrir les necessitats immediates en el moment d'arribada de les persones nouvingudes. Són accions imprescindibles per a l'acollida i ofereixen un marc de referència.
- Serveis i equitat: programes adreçats a proporcionar l'accés normalitzat als serveis públics de la ciutat.

- Inclusió i participació: programes adreçats a l'arrelament i la interacció entre tota la ciutadania. Imprescindibles per millorar la convivència i establir ponts de diàleg.
- Sensibilització i divulgació: programes adreçats a donar a conèixer i difondre la realitat social i cultural de la ciutat.

El Pla compta amb instruments de gestió i coordinació que permeten fer-ne una actualització constant, anàlisis acurades i una avaluació continuada:

- L'observatori de la immigració de Sabadell és un instrument fonamental per contrastar amb dades objectives l'evolució demogràfica, social i cultural de la nostra ciutat.
- La Comissió Informativa Especial de Nova Ciutadania és l'òrgan d'anàlisi, seguiment i avaluació política del Pla.
- La Comissió Tècnica de Seguiment del Pla, en què participen els màxims representants tècnics de tots els departaments municipals implicats en el Pla.
- La Mesa de Nova Ciutadania, l'òrgan ciutadà d'anàlisi, de seguiment i d'avaluació, compta amb la participació de totes les associacions sabadellenques que representen als col·lectius de nouvinguts o entitats que desenvolupen tant programes de suport a aquests col·lectius com accions de sensibilització envers la diversitat.
- Els informes de seguiment semestral permeten avaluar tots els programes d'acord amb els indicadors prèviament definits.

El Pla es va concebre des del pragmatisme i l'actualització constant; el document inicial comprenia, per tant, 79 programes de 19 regidories diferents (de les cinc àrees de l'Ajuntament). En el segon informe de seguiment i avaluació, és a dir, després de sis mesos, el Pla ja contenia 84 programes.

Els programes inclosos en el Pla són el següents:

1. Eix 1. Recepció i acollida

- 1.1. Informació bàsica a les persones immigrades
- 1.2. Tràmits d'empadronament
- 1.3. Sessions d'acollida a la població nouvinguda
- 1.4. Atenció sociosanitària
- 1.5. Targeta d'assistència sanitària universal
- 1.6. Servei ciutadà d'acolliment als immigrants
- 1.7. Oficina municipal d'escolarització
- 1.8. Taller de coneixement de l'entorn
- 1.9. Coneixement de la llengua
- 1.10. Un espai d'aprenentatge (taller de mares i pares)
- 1.11. Joves guies
- 1.12. Atenció als estudiants nouvinguts
- 1.13. Inscripció a la Feinateca (no regulars)
- 1.14. Formació per a persones en procés de regularització
- 1.15. Tràmits per al reagrupament familiar (informe d'habitatge)
- 1.16. Informe d'arrelament social
- 1.17. Acompanyament en el dol migratori
- 1.18. Programa d'acollida en origen

- 1.19. Programa d'acollida a persones immigrades en situació de vulnerabilitat transitòria
- 1.20. Servei de dinamització i mediació intercultural
- 1.21. El web, un recurs per a l'acollida
- 1.22. Xarxa d'Entitats d'Acollida
- 1.23. Anàlisi i tractament estadístic de les característiques dels ciutadans estrangers

2. Eix 2. Serveis i equitat

- 2.1. Promoció de la salut i prevenció
- 2.2. Atenció a les drogodependències
- 2.3. Centre d'Atenció a la Dona
- 2.4. Promoció d'habitatges protegits
- 2.5. Xarxa de mediació per al lloguer d'habitatge
- 2.6. Taller de mercat laboral
- 2.7. Taller de recerca activa de feina
- 2.8. Taller de redacció del *curriculum vitae*
- 2.9. Assessorament laboral personalitzat
- 2.10. Formació professionalitzadora
- 2.11. Itineraris formatius i inserció sociolaboral en el sector serveis a les persones
- 2.12. Capacitació de treballadors/es en l'àmbit del comerç i la restauració
- 2.13. Formació per a adults
- 2.14. "Posa-t'hi" (orientació per a joves sense graduat escolar)
- 2.15. Programa de suport a l'homologació del carnet de conduir
- 2.16. Centres d'Educació Infantil i Espais Família
- 2.17. Centre d'Educació Infantil i Primària. Plans d'acollida i seguiment de l'escolarització
- 2.18. Menjadors escolars
- 2.19. L'esplai i l'escola
- 2.20. Esplais: educació en el lleure
- 2.21. PIJ (Punts d'Informació Juvenil)
- 2.22. Pla de Biblioteques
- 2.23. Sales d'estudi
- 2.24. Programa de suport a l'ús d'instal·lacions esportives
- 2.25. Dinamització de l'activitat esportiva al territori
- 2.26. Equipaments cívics
- 2.27. SACAPI, Servei d'Atenció Compartida a la Petita Infància
- 2.28. Cementiri i serveis funeraris

3. Eix 3. Inclusió i participació

- 3.1. Plans educatius d'entorn
- 3.2. Pla de Barris
- 3.3. Mediació comunitària
- 3.4. Espai Dones
- 3.5. Espais Joves
- 3.6. Dinamització juvenil a l'Espai Públic (DIEP)
- 3.7. Suport a les associacions de població nouvinguda
- 3.8. Programes interculturals de cultura de proximitat
- 3.9. Les festes populars com a espai de relació intercultural
- 3.10. Acollides a ca l'Estruch
- 3.11. Sabadell en escena
- 3.12. Taller de teatre social
- 3.13. Noves vies d'amistat i cooperació
- 3.14. Programa d'inclusió dels comerços regentats per nouvinguts en la xarxa comercial de Sabadell
- 3.15. Suport a les entitats de la ciutat per a activitats de promoció intercultural
- 3.16. Programa de Convivència – Comissió de la Convivència
- 3.17. Cursos de coneixements de les normes i drets dels ciutadans de Sabadell
- 3.18. Diàleg interreligiós

4. Eix 4. Sensibilització intercultural

- 4.1. Difusió de la informació i les actuacions en matèria de nova ciutadania
- 4.2. Activitats divulgatives: exposicions, conferències i tallers
- 4.3. Ciutat i escola
- 4.4. Programa Xarxa Educativa Solidària
- 4.5. Sabadell Universitat
- 4.6. Cursos de formació adreçats al personal de l'Ajuntament
- 4.7. Informació i sensibilització a empreses per a la contractació d'immigrants
- 4.8. Campanya de sensibilització d'informació i recursos a favor de la igualtat de gènere
- 4.9. Taller contra els estereotips de gènere i immigració
- 4.10. Actuacions de foment del veïnatge
- 4.11. Informació ambiental i sensibilització per a la recollida selectiva de residus i bones pràctiques a la llar

La transversalitat s'expressa gràficament en els quadres resum del final del Pla, on es pot visibilitzar clarament quins departaments lideren els projectes i quins hi participen.

Eix 1 Recepció i acollida

	PRESIDÈNCIA		SERVEIS CENTRALS				SERVEIS A LES PERSONES I CONVIVÈNCIA				URBANISME		RELACIONS CIUTADANES I ESPAI PÚBLIC										
	Comunicació	Cultura	Promoció Econòmica	Padrò Habitants	Recursos Humans	Comerç i Turisme	Polícia Municipal	Cooperació i Solidaritat	Educació	Esports	Igualtat Dona-Home	Juventut	Oficina Nova Ciutadania	Salut	Serveis Socials	Habitatge	Sostenibilitat i Gestió Ecosistemes	Urbanisme	Relacions Ciutadanes	Residus i Neteja Viària	SAC		
1.1. Informació bàsica a les persones immigrades																						X	
1.2. Tràmits d'empadronament			X																				
1.3. Sessió d'acollida a la població nouvinguda												X											
1.4. Atenció socio sanitària															X								
1.5. Targeta d'assistència sanitària universal															X								
1.6. Servei Ciutadà d'Acolliment als Immigrants												X											
1.7. Oficina Municipal d'Escolarització									X														
1.8. Tallers de Coneixement de l'Entorn												X											
1.9. Coneixement de la llengua									X														
1.10. Un espai d'aprenentatge (taller de mares i pares)												X											
1.11. Joves guia													X										
1.12. Atenció als estudiants nouvinguts												X											
1.13. Inscripció a la Feinateca (no regulars)			X																				
1.14. Formació per a persones en procés de regularització										X		X											
1.15. Tràmits per al reagrupament familiar (informe d'habitatge)																		X					
1.16. Informe d'arrelament social															X								
1.17. Acompanyament en el dol migratori												X											
1.18. Programa d'acollida en origen												X											
1.19. Programa d'acollida a persones immigrades en situació de vulnerabilitat transitòria												X											
1.20. Servei de dinamització i mediació intercultural												X											
1.21. El web, un recurs per a l'acollida												X											
1.22. Xarxa d'Entitats d'Acollida												X											
1.23. Anàlisi i tractament estadístic de les característiques dels ciutadans estrangers																							

D'altra banda, es pot fer una lectura integral del Pla que, més enllà de respondre als objectius finalistes de cada programa i a la seva transversalitat, respon al desenvolupament d'una societat democràtica i d'una ciutadania compromesa amb aquests valors. El Pla incorpora una lectura de tots els programes des de la perspectiva de "l'exercici dels drets i dels deures en una ciutat diversa".

Drets	Deures	Programes
Dret a la informació	Deure d'informar-te	1.1 /1.3/1.21 /1.23/2.21 /2.22/4.1
Dret a la ciutadania	Deure d'empadronament i regularització	1.2/1.6/1.16/1.23
Dret a l'acollida	Deure de voler-se integrar en la societat acollidora	1.20
Dret a l'educació i formació	Deure d'escolaritzar els infants fins a 16 anys i de formar-se al llarg de tota la vida	1.7/1.8/1.10/1.11/1.12/1.14/2.10/2.11/2.12/2.13/2.14/2.15/2.16/2.17/2.18/2.19/2.20/2.22/2.23/3.1/4.3/4.5/4.6
Dret a protecció de la salut	Deure d'utilitzar els recursos racionalment	1.4/1.5/2.1/2.2
Dret a preservar la llengua pròpia	Deure de conèixer les dues llengües oficials de Catalunya	1.9
Dret al treball i a la afiliació sindical i a la no discriminació en l'accés del món laboral	Deure de complir les normes establertes en les condicions contractuals, no discriminar per cap raó i complir les normes de salut laboral	1.13/1.14/2.6/2.7/2.8/2.9/2.10/2.11/2.15/4.7
Dret a exercir l'activitat econòmica i comercial	Deure de complir tota la normativa que la regula	2.12/2.14/3.14
Dret a l'habitatge digne	Fer un ús adequat de l'habitatge, mantenir-lo i complir amb les normes de convivència veïnal	1.19/2.4/2.5/3.2
Dret als serveis socials	Complir els acords corresponents i seguir el pla d'atenció proposat de manera participativa	1.4
Dret a la igualtat de gènere	Deure de no-discriminació per raó de gènere	2.3/4.8/4.9
Dret a la llibertat cultural	Deure de respectar la cultura del país i de respecte i interrelació entre totes les cultures	3.8/3.9/3.10/3.11/3.12/3.15
Dret a la llibertat religiosa	Deure al respecte a la laïcitat de l'estat i a la pluralitat religiosa	2.28/3.18
Dret a un entorn sostenible	Deure de preservar el medi ambient i complir la normativa sobre això	4.11
Dret a la participació	Deure de respecte a les normes per la participació per fer ús dels recursos públics	1.10/1.22/2.24/2.25/2.26/3.4/3.5/3.7
Dret a la convivència i a l'ús lliure dels espais públics	Deure de respecte a les normes bàsiques de la convivència i del civisme	3.2/3.3/3.6/3.16/3.17/4.2/4.3/4.10/4.11
Dret a la família	Deure de la protecció de la infància i la joventut	1.10/11.15/1.17/1.18/2.27
Dret a la solidaritat i a la pau	Deure d'exercir la solidaritat i treballar per la pau	3.13/4.4

Com correspon a qualsevol política, l'avaluació continuada forma part de l'estratègia que permet actualitzar i adaptar aquestes línies d'actuació segons els resultats obtinguts i les necessitats detectades. I per tal de fer efectiva aquesta avaluació és imprescindible comptar amb indicadors de valoració quantificables adequats. En aquest sentit, els 74 programes del primer informe d'avaluació inclouen 378 indicadors i els 84 del segon informe ja n'inclouen 410.

Actualment el Pla ja disposa de dos informes de seguiment i avaluació semestral: els corresponents als períodes de juliol-desembre de 2008 i de gener-juny de 2009 i actualment s'està elaborant l'informe del segon semestre del 2009. La perspectiva comparativa entre aquests períodes dóna informació quantitativa i qualitativa important per tal de poder analitzar en profunditat l'evolució de les polítiques públiques adreçades a l'acolliment i l'acomodació de la població nouvinguda.

A tall d'exemple, algunes dades comparatives ens permeten conèixer el següent:

Sessió d'acollida a la població nouvinguda				
	2S 2008	1S 2009	2S 2009	Total 2009
Sessions d'acollida realitzades	31 (anual)	10	7	17
Participants	591 (anual)	176	131	307
P. d'Amèrica Llatina	173 (anual)	47	28	75
P. del Magrib	182 (anual)	38	30	68
P. de la resta d'Europa	18 (anual)	2	1	3
P. de l'Àfrica Subsahariana	213 (anual)	87	68	155
P. d'Àsia	4 (anual)	2	4	6
P. amb residència a Espanya de menys d'un any	257 (anual)	39	34	73
P. amb residència a Espanya d'un a tres anys	219 (anual)	76	42	118
P. amb residència a Espanya de tres a cinc anys	64 (anual)	37	30	67
P. amb residència a Espanya més de 5 anys	48 (anual)	24	25	49
Espais de la ciutat on s'han realitzat	18 (anual)	6	4	10

Tallers de coneixement de l'entorn				
	2S 2008	1S 2009	2S 2009	Total 2009
Tallers	9 (anual)	11	5	16
Participants als tallers	122 (anual)	237	57	294
P. amb residència a Espanya de menys d'un any	58 (anual)	70	15	85
P. amb residència a Espanya d'un a tres anys	41 (anual)	107	30	137
P. amb residència a Espanya de tres a cinc anys	10 (anual)	39	8	47
P. amb residència a Espanya més de 5 anys	13 (anual)	21	4	25
P. d'Amèrica Llatina	11 (anual)	40	5	45
P. Del Magrib	56 (anual)	53	22	75
P. de la resta d'Europa	4 (anual)	14	1	15
P. de l'Àfrica Subsahariana	49 (anual)	123	15	138
P. d'Àsia	2 (anual)	7	1	8
Espais de la ciutat on s'han realitzat	6 (anual)	6	4	10

Millora de les habilitats socials per a joves nouvinguts			
	1S 2009	2S 2009	Total 2009
Persones derivades	42	37	79
Persones acceptades	33	25	58
Beneficiaris	14	25	39
P. del Magrib	9	11	20
P. d'Amèrica Llatina	5	6	11
P. d'Àfrica Subsahariana	0	8	8
P. D'Àsia	0	0	0
P. de la resta d'Europa	0	0	0
Sessions	12	12	24
Derivacions a cursos i recursos per aprendre el català i/o castellà	7	11	18
Derivacions al Vapor Llonch	12	13	25
Derivacions al SAJ (Joventut)	14	12	26
Derivacions a formació en GES		4	4

Coneixement de la llengua				
	2S 2008	1S 2009	2S 2009	Total 2009
Cursos de català iniciats	53	27	19	46
Alumnes inscrits als cursos	1173	580	401	981
Parelles lingüístiques en funcionament	301	152	162	314
Alumnes per curs	22	21		21

Programa d'assessorament en temes d'economia domèstica				
	2S 2008	1S 2009	2S 2009	Total 2009
Persones ateses		82	136	218
Intervencions fetes		258	120	378
Tallers grupals		11	5	16
Xerrades grupals		2	3	5
Derivacions d'altres serveis municipals		51	26	77
Persones que han millorat la seva situació econòmica		17	15	32

Suport a les associacions de la població nouvinguda				
	2S 2008	1S 2009	2S 2009	Total 2009
Associacions	33 (anual)	35	35	70
Activitats generades per les entitats	6 (anual)	9	16	25
Activitats generades per les entitats en accions conjuntes	15 (anual)	1	10	11
Associacions creades per persones immigrades i de suport a la població nouvinguda	12 (anual)	2	0	2
Participants en accions formatives pel reforç de	0 (anual)	22	18	40
Assessoraments individuals	50 (anual)	82	48	130
Reunions de la mesa d'entitats que s'han realitzat		6	2	8
Entitats que participen en la mesa d'entitats		36	30	66
Participants en les reunions de la mesa d'entitats		325	109	434
Temes monogràfics d'interès desenvolupats en la mesa d'entitats		4	2	6

El Pla és un instrument viu i dinàmic. Algunes de les actuacions previstes ja han finalitzat, ja sigui perquè estaven concebudes per tenir una durada determinada o bé perquè es replantegen. Els informes semestrals permeten actualitzar contínuament aquests canvis i afegir els programes nous que es van iniciant, ens permeten analitzar periòdicament fins a quin punt es confirmen algunes dinàmiques ja apuntades i, per tant, ens ajuden a planificar millor les polítiques per continuar garantint la cohesió social de la nostra ciutat.

La informació proporcionada pels informes de seguiment trenca determinats tòpics i ajuda a desmitificar certs rumors com la sobreocupació d'alguns serveis públics per part de la població nouvinguda o la manca d'interès d'aquest col·lectiu per integrar-se, formar-se o implicar-se en el seu entorn.

Els informes constaten certes limitacions a l'anàlisi: per exemple, la dificultat d'obtenir indicadors i valoracions dels programes que no són pròpiament coordinats pels serveis municipals. També es constata que cal treballar més a fons el concepte de població nouvinguda i adaptar-lo a cadascun dels contextos. No es pot quantificar amb els mateixos criteris els indicadors de la població nouvinguda quan estem parlant de programes d'acollida que quan parlem de programes d'inclusió o de sensibilització.

De la mateixa manera, s'ha d'avançar en la quantificació i valoració de l'ús que fa la població estrangera dels diferents serveis municipals, ja que alguns d'aquests serveis no recullen aquest indicador. Aquest instrument ens anima alhora a incorporar i ampliar les valoracions amb informacions relatives a la satisfacció i l'opinió dels mateixos usuaris i usuàries dels serveis.

Amb aquests dos anys d'experiència podem afirmar alguns punts forts del Pla com:

- Els debats monogràfics que van acompanyar l'elaboració del Pla van permetre abordar de manera integral temes tan importants com el treball, la llengua, l'habitatge o l'educació.
- El consens polític i social aconseguit en la seva concepció és una garantia per al seu futur desenvolupament.
- La participació de tots els departaments municipals, que va fer efectiva la transversalitat tan difícil d'assolir.
- El Pla és una oportunitat per a tots els departaments municipals per "repensar" les seves pràctiques i accions en clau de la diversitat present a la ciutat.
- El fet que els programes siguin dissenyats, executats i avaluats pels propis serveis municipals requereix d'una implicació molt més efectiva.
- La concreció dels programes del Pla, amb indicadors d'avaluació tangibles, garanteix que sigui un instrument útil per a tots els participants.
- Els mecanismes reals de seguiment i actualització permeten una avaluació permanent que es difon a nivell intern i extern.

Segurament hi ha molts aspectes que cal millorar i esmenar, però el que ha generat el Pla Transversal de Nova Ciutadania és un conjunt d'interrogants i la consciència que cal abordar-los conjuntament des dels diferents serveis municipals. Tot i així s'ha convertit en una eina de planificació eficaç i en un instrument pedagògic útil per a la institució municipal.

Des de les administracions públiques tenim l'obligació de respondre a l'evidència que la nova realitat demogràfica de les nostres ciutats són realitats estructurals i no passatgeres, i la diversitat que s'ha esdevingut els darrers anys l'hem de treballar conjuntament perquè sigui un valor positiu de creixement col·lectiu i no esdevingui una necessitat d'afirmar una identitat en contraposició a cap altra. Per tant, el Pla és un instrument d'intervenció a curt, mitjà i llarg termini. Des de les nostres prioritats a mitjà i llarg termini cal garantir la igualtat d'oportunitats per als joves i per a la segona generació (els fills i filles dels ciutadans nouvinguts aquests darrers anys a Sabadell). Les piràmides de població ens indiquen que els nouvinguts han rejuenit la nostra població i, aprenent la lliçó d'altres països, hem de treballar de valent avui per tal que tots els nens, nenes i joves gaudeixin demà de les mateixes oportunitats de desenvolupament personal, professional i cultural, i se sentin part d'un únic projecte col·lectiu divers, una cultura pública comuna que respecta les diferències.

Les nostres polítiques públiques en aquest àmbit, per tant, no es basen en el "bonisme", tan infamat en els últims debats públics, ni tampoc en acceptar eslògans populistes, senzills i fàcils, que remetent als sentiments més primaris de l'ànima humana.

L'Ajuntament de Sabadell esmerça esforços i desenvolupa programes, com el pla "Sabadell, democràcia i diversitat", amb el convenciment que la convivència i la cohesió social es basen en un procés d'acomodació adequat i que en el nou Sabadell, aquesta nova ciutat diversa, cal una voluntat mútua de construir la ciutat sense exclusions.

POLICESOL, UNA INICIATIVA LOCAL DEL DEPARTAMENT DE POLICIA DE GAL·LES DEL SUD

Vince Donovan

*Agent de Policia, Cardiff Channel Project,
Policia de Gal·les del Sud, Regne Unit*

En els últims anys, el Regne Unit ha rebut un nombre cada vegada més alt de persones i famílies que sol·liciten asil polític. El 2002, el Govern del Regne Unit va rebre 80.120 sol·licituds d'asil. Unes 49.000 persones més van sol·licitar asil el 2003 i unes 34.000 el 2004 (xifres del Ministeri de l'Interior del Regne Unit).

Com a resultat de l'augment del nombre de persones que arribaven al país, principalment a Londres i al sud-est del país, el Govern va aprovar la Llei d'Immigració i Asil de 1999, amb la finalitat de dissenyar mecanismes mitjançant els quals es podia dispersar els sol·licitants d'asil per diferents zones del Regne Unit (històricament Londres i el sud-est havien estat el principal punt d'entrada al país per a les persones que sol·licitaven asil polític). La Direcció Nacional de Serveis de Suport a l'Asil (NASS en anglès) es va crear per gestionar aquest programa de dispersió.

L'abril de 2001, Cardiff es va convertir en la primera autoritat a Gal·les que va rebre sol·licitants d'asil. Des d'aleshores, Cardiff ha rebut un nombre significatiu de persones i famílies que sol·liciten asil. Actualment, al voltant de 1.500 persones inicien cada mes el procés de sol·licitud d'asil. Moltes persones que van obtenir una resposta positiva a la seva sol·licitud d'asil van optar per quedar-se a Cardiff. A més, molts d'aquells que van rebre una resposta negativa a la seva sol·licitud romanen encara al país a l'espera d'una "possible deportació".

La policia té constància d'una sèrie de problemes nous a causa de l'augment del nombre de persones que arriben per sol·licitar asil. Incidents racials, tràfic de nens, violència domèstica i ús il·legal de vehicles motoritzats són alguns dels problemes als quals la policia ha de fer front i, per tant, dedicar més temps i recursos. Aquestes qüestions tindran un efecte sobre la manera com la policia vetlla per les comunitats, tant ara com en el futur.

Problemes relacionats amb la delinqüència

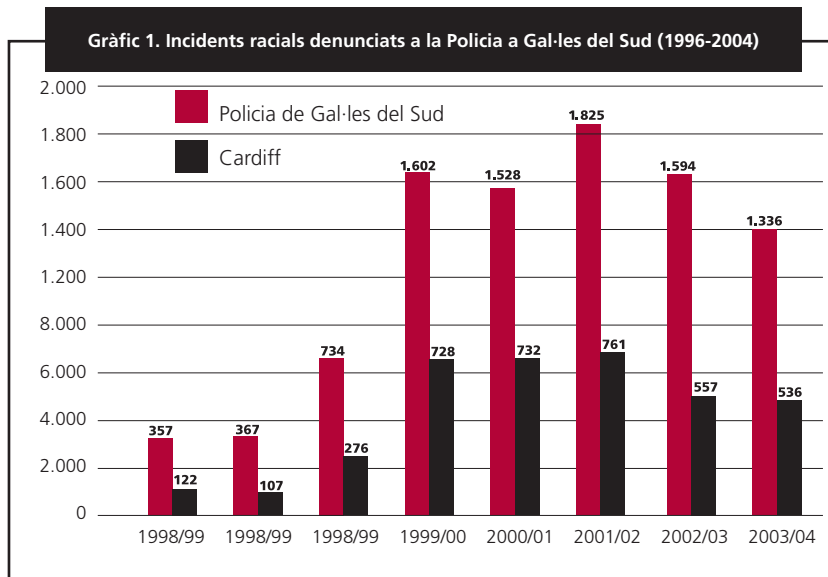
Incidents racials

Les investigacions locals i nacionals van deixar clar que moltes persones pertanyents a minories ètniques viuen amb por a l'assetjament, els maltractaments i l'agressió basats únicament en l'origen ètnic o el color de la pell. Els actuals conflictes mundials han augmentat aquest problema. La Policia de Gal·les del Sud s'ha compromès a adoptar totes les mesures que té a l'abast per eliminar la discriminació il·legal i per promoure bones relacions entre els diferents grups ètnics. "No es tolerarà cap forma de racisme a Gal·les del Sud" (Sir Anthony Burden, excap de la Policia de Gal·les del Sud).

Estadísticament, els incidents racistes han augmentat de manera considerable durant el període comprès entre abril de 1996 i gener de 2004. A la zona de Cardiff, els incidents racials han augmentat aproximadament un 439%. Aquest dramàtic augment s'ha produït principalment com a resultat de l'Informe McPherson, el qual defineix un incident racial com a "qualsevol incident que la víctima o qualsevol altra persona percep com a racista" (definició de l'Informe d'Investigació de Stephen Lawrence, recomanació 12), així com de les mesures positives que les autoritats han implementat per fomentar la denúncia. La Policia de Gal·les del Sud no disposa de les facilitats per gravar els incidents, fet ajudaria a identificar les persones que tinguin l'estatus de sol·licitants d'asil. Les dades estadístiques serveixen per identificar tots els incidents racistes sense cap consideració especial per a grups particulars.

És possible que els sol·licitants d'asil siguin el blanc de moltes formes de discriminació racial per part d'individus dins de les comunitats. Els sol·licitants d'asil són poc proclius a denunciar els incidents davant la policia per la por inherent que tenen de la policia dels seus països d'origen. Aquesta por pot ser el resultat d'una experiència personal o familiar, o de les experiències d'altres persones de les seves comunitats. La policia és considerada sovint violenta i corrupta, i alguns informes indiquen que membres de la policia van ser responsables de molts "cops", "tortures" i "assassinats". Com a resultat d'aquestes idees i creences preconcebudes, les persones prefereixen no identificar-se i passar desapercebudes en la nostra comunitat al Regne Unit.

L'estadística següent sobre incidents racistes (gràfic 1) indica que no hi ha hagut un augment significatiu d'incidentes racistes des de l'arribada de sol·licitants d'asil a Cardiff.



Violència domèstica

La violència domèstica es defineix com a "qualsevol incident de violència o agressió, sense importar on i quan es produeixi. La violència pot incloure abús físic, sexual, emocional o financer d'una persona per part d'un membre de la família, parella o exparella en una relació prèvia o existent, sense tenir en compte el gènere, cultura o orientació sexual".

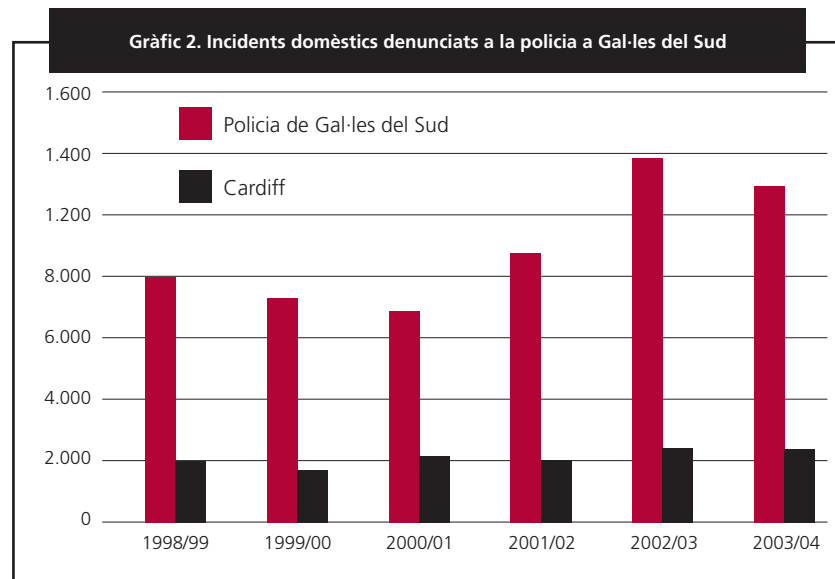
El personal de suport i altres treballadors involucrats amb els sol·licitants d'asil a Cardiff estimen que aproximadament el 80% de dones que arriben a aquest país amb les seves parelles experimenten diversos nivells de violència domèstica (els homes poden ser víctimes de violència en casos aïllats). Els casos van des d'abús verbal, mental i físic. Malgrat l'elevat nivell d'incidents, una vegada més, les víctimes es neguen a informar d'aquests abusos a la policia.

Les dones sotmeses a un procés d'asil, no denuncien els casos de violència domèstica per diverses raons:

- No volen tenir cap contacte amb la policia.
- En molts casos la seva parella és l'única persona que coneixen en aquest país (no tenen família o amics als quals puguin demanar ajuda).
- Temen que si informen del cas, hauran de passar per un procés judicial que no entendran. Ho comparen amb el seu país on, potser, les dones tenen un estatus legal inferior en el sistema judicial: per exemple, no s'admeten com a testimonis creïbles, no poden demanar el divorci, no són tutores legals dels seus propis fills ja que els familiars masculins més propers són sempre els tutors.
- L'home és sovint el sol·licitant principal en el procés de sol·licitud d'asil. Les dones poden pensar que la decisió de l'home pot influenciar en la concessió de la seva sol·licitud d'asil al Regne Unit.
- Quan existeix el cas de dones que han realitzat queixes formals a la policia, aquestes poden rebre pressions per part dels membres de la seva comunitat per tal que retiri la denúncia.

Normalment els homes són més polèmics quan se senten desautoritzats. Poden sentir-se frustrats perquè no poden mantenir les seves famílies de la manera que s'espera d'ells com a "caps de família" responsables. Normalment comparteixen cases petites i de mala qualitat amb altres famílies. Se'ls denega legalment l'oportunitat d'aconseguir treball i romanen a casa durant llargs períodes de temps. En general s'avorreixen, tenen molt de temps lliure i probablement no entenen molt bé l'anglès. A més d'aquesta manca d'habilitat lingüística, poden observar un canvi cultural de les seves parelles i fills en aquest país i percebre aquest canvi com una amenaça a les seves pròpies normes culturals i valors.

Per contra, les dones han après a ser més independents i algunes d'elles adopten la manera de vestir i altres influències occidentals. Si els nens són testimonis d'aquesta violència domèstica, indubtablement es poden veure afectats mentalment i de vegades físicament. Això pot representar una implicació dels serveis socials.



Tràfic de nens / Nens desatesos a casa seva

S'han registrat casos de tràfic de nens i casos sospitosos a Cardiff. Per desgràcia, sembla ser que es tracta d'un problema tant nacional com internacional. Aquests casos poden presentar altres preocupacions respecte a l'explotació sexual de nens, com, per exemple, serveis sexuals a canvi d'alguna forma de pagament –com diners, beguda, drogues, o altres productes de consum o fins i tot llit i sostre per una nit– (Green, 1992).

L'equip de suport a l'asil es mostra preocupat per algunes famílies que viuen a Cardiff, on els nens no semblen que estiguin a càrrec dels seus pares biològics. Això ha preocupat sobre manera les agències responsables en aquesta àrea.

El tràfic de nens pot produir-se com a causa de les raons següents:

- Els sol·licitants d'asil pensen que tenen més possibilitats d'obtenir una resposta positiva a la seva sol·licitud si van acompanyats per nens.
- Les famílies reben més suport financer i social quan hi ha nens.
- Homes i dones poden portar nens al país per a amics i familiars que ja viuen aquí.
- Els agents poden guanyar grans quantitats de diners amb el "tràfic" de nens.
- Segons la Secció 55 de la Nacionalitat, Immigració i Asil Act. 2002, si un sol·licitant d'asil no aconsegueix l'asil, no li proporcionen més ajuda o allotjament. Si a la família hi ha nens, se'ls pot donar ajuda d'urgència.

Altres preocupacions

- Les normes i els valors culturals de persones de certs països difereixen molt de les normes i valors d'aquest país. En alguns països africans, per exemple, si el pare natural del nen mor, la mare està obligada a donar el nen al germà gran del seu marit. Això és perquè l'home és l'única font d'ingressos de la família. En la seva absència, la família no pot sortir-se'n sola.
- Les actituds respecte a la vida varien considerablement. En alguns països, és habitual que aquells que tenen una gran família donin nens a altres famílies.
- La vida és més dura en alguns països amb pobres condicions de vida; les morts prematures esdevenen una malaurada realitat a causa dels importants problemes sanitaris i d'un inexistent control de natalitat.

Problemes associats amb investigacions policiaques

- Barreres lingüístiques.
- Integritat dels intèrprets.
- Falta de coneixement de la cultura.
- Inexistència d'informació prèvia respecte a persones i associats.
- Proves d'identificació, no ADN, etc.
- Relació amb la Interpol, quan els nens han retornat "aparentment" als seus països.
- Acord de multiagències sobre la Protecció de Dades.

Ús de vehicles de motor sense documentació

Alguns sol·licitants d'asil utilitzen vehicles motoritzats en carreteres públiques sense el permís de conduir corresponent. És culturalment normal en alguns països. En arribar a Cardiff, les persones es mostraven molt interessades a obtenir els permisos que els autoritzessin a conduir en aquest país. Al personal de suport als sol·licitants d'asil se li va plantejar aquest tema en diverses ocasions.

Hi ha molt desconeixement sobre com els sol·licitants d'asil poden aconseguir legalment el permís de conduir. Algunes persones consideren un cotxe com un símbol aparent d'estatus i una manera de fer-se un lloc entre els diferents coetanis dins de la comunitat. En general, els sol·licitants d'asil van mostrar molt poques aptituds per conduir i identificar els senyals de trànsit. S'han produït una sèrie d'accidents arreu del

país provocats per sol·licitants d'asil que no tenien el permís de conduir en els quals han mort alguns nens; a Lancashire, Aso Mohammed Ibrahim, un kurd iraquità que no va aconseguir l'asil, va provocar un accident en què va morir una nena. El dia de Cap d'Any de 2004, un sol·licitant d'asil algerià, Kamel Kadri, va acabar amb la vida d'un nen de nou anys.

Algunes comunitats han expressat la seva preocupació perquè els sol·licitants d'asil estan "desobeint la llei" pel que fa a la conducció. Això suposa un perill per a ells mateixos, per als vianants i per a altres automobilistes. A més, es plantegen qüestions sobre com poden els sol·licitants d'asil trobar recursos per utilitzar els vehicles motoritzats legalment, quan aparentment tenen pocs recursos financers.

Estratègies policiaques prèvies

La incapacitat per comunicar-se amb les persones ha estat un dels factors principals, que ha impedit que la policia s'impliqués i oferís informació als sol·licitants d'asil. S'han explorat diversos mètodes per oferir informació:

- Totes les agències principals van dissenyar un paquet informatiu de benvinguda. Aquest paquet informatiu es lliurava a tots els nous sol·licitants d'asil (malauradament, no estava en totes les llengües i no totes les persones el van poder llegir en la seva pròpia llengua).
- Amb l'ajuda d'intèrprets, s'han celebrat reunions amb grans grups de sol·licitants d'asil per tractar alguns problemes i assumptes d'interès.
- L'agent de policia Donovan ha desenvolupat i distribuït senyals, incorporant fotos, per tractar alguns dels problemes.
- Els pares deixaven als nens sense vigilar durant llargs períodes de temps en el complex residencial Adams Court i al centre Bronte Reception a Cardiff. Es va desenvolupar un senyal per informar als pares que no podien deixar als seus fills sols i sense vigilància:

Figura 1.



Metodologia

Per identificar holísticament els problemes associats a la introducció de sol·licitants d'asil en la comunitat, es va adoptar un enfocament de resolució de problemes. De seguida es va posar de manifest que els sol·licitants d'asil es classifiquen alhora com a víctimes i com a infractors,

a causa en molts casos de les circumstàncies excepcionals en què es troben. La falta d'informació cultural i legal, la por inherent que tenen a la policia i la seva comprensió limitada de l'anglès converteixen els sol·licitants d'asil en un "grup vulnerable" dins de la societat.

En un intent per establir les dades estadístiques existents associades a les diferents preocupacions, es va recórrer al model "SARA" (Scanning Analysis Response and Assessment). Lamentablement, a causa de les raons anteriorment esmentades, els sol·licitants d'asil comparteixen una reticència comuna o simplement opten per no donar part dels incidents a la policia. Així mateix, els actuals processos de registre impedeixen una exploració i anàlisi precises, ja que les persones no es classifiquen en termes d'asilat.

Era evident que, per respondre als problemes, havien de canviar radicalment els temors i percepcions vers la policia al Regne Unit per animar les persones a tenir la confiança de "presentar-se davant la policia". Això solament es podia aconseguir mitjançant l'educació i la interacció positiva amb la policia.

L'agent de policia Donovan va consultar amb el Servei de Formació Contínua i Temps Lliure, ESOL (sigles angleses d'anglès per a parlants d'altres llengües) del Govern del Comtat de Cardiff, que imparteix cursos a persones de la comunitat, la primera llengua dels quals no és l'anglès. Després de diverses xerrades amb Susan Morris, delegada d'Educació de la Comunitat, ràpidament es va establir una col·laboració per tal d'intentar solucionar els problemes plantejats per la policia d'una manera clara i efectiva.

POLICESOL (Una iniciativa local)

Malgrat les grans diferències culturals, religioses i lingüístiques, els sol·licitants d'asil que arriben al Regne Unit tenen un objectiu comú: aprendre anglès. La comunicació és molt important per contribuir a la integració en una nova comunitat.

El programa de formació sobre tècniques bàsiques POLICESOL és un programa educatiu concebut per l'agent de policia Donovan, en col·laboració amb el Servei ESOL del Govern del Comtat de Cardiff. POLICESOL va ser dissenyat per fer front a les preocupacions sorgides com a resultat de l'arribada de sol·licitants d'asil a Cardiff. És un paquet de recursos formatius extraordinàriament senzill però efectiu, que serveix per educar els sol·licitants d'asil sobre el paper de la policia i els seus drets i responsabilitats quan viuen al Regne Unit. El programa inclou deu sessions de formació, cadascuna concebuda específicament per donar a conèixer i entendre el que significa viure de forma segura al Regne Unit i complir amb el dret penal. Aquesta iniciativa s'està considerant ara com a model de bones pràctiques per altres agències, inclosos els Serveis Sanitaris, de Bombers i Serveis Socials de l'Ajuntament, per fomentar l'ús dels seus respectius serveis.

El programa formatiu de deu sessions comença amb dues sessions que proporcionen una "introducció a la policia britànica".

Continua amb informació i assessorament sobre les àrees indicades a continuació:

- Sessió 3 Fer front a una emergència. Ús del sistema telefònic d'emergència 999
- Sessió 4 Seguretat personal a la comunitat
- Sessió 5 Seguretat infantil al Regne Unit
- Sessió 6 Fer front a la violència domèstica
- Sessió 7 Fer front als incidents racials
- Sessió 8 Fer front als problemes relacionats amb drogues i alcohol
- Sessió 9 Conduir al Regne Unit
- Sessió 10 Conclusió

El paquet formatiu està específicament dissenyat per ajudar als sol·licitants d'asil que tenen pocs o cap coneixement d'anglès. És un paquet flexible per adaptar-se a les necessitats de les persones que tenen un coneixement mitjà d'anglès. Les activitats van des de la recerca de paraules bàsiques, exercicis de comprensió, teatralitzacions i aplicació de tecnologies de la informació per augmentar els seus coneixements i comprensió. Els professors de l'ESOL imparteixen el programa als sol·licitants d'asil en una sèrie de cursos d'anglès en diferents indrets de Cardiff.

En una conferència, el març de 2005, l'inspector en cap Evans, Unitat de Comandament Bàsica de Cardiff de la Policia de Gal·les del Sud, va donar el seu suport i es va comprometre a animar als agents de policia a visitar els centres comunitaris per promoure el projecte i contribuir a reduir els temors i percepcions que té aquest grup vulnerable de la policia.

Objectius del projecte:

Els objectius del programa de formació pedagògica POLICESOL són els següents:

- Ensenyar anglès.
- Augmentar la conscienciació sobre el paper de la policia al Regne Unit.
- Augmentar la confiança per denunciar els incidents a la policia.
- Involucrar els estudiants de l'ESOL amb la finalitat de millorar les aptituds personals i la integració social al Regne Unit.

Aptituds personals (Tècniques de resolució de problemes)

L'agent de policia Donovan ha invertit molt temps i energia en la creació de POLICESOL. Ha demostrat un compromís absolut amb l'èxit del treball des de la fase inicial, a través de la concepció d'un "esborrany" de cursos, les sessions docents pilot i, finalment, la seva publicació per part de l'Agència Nacional de Tècniques Bàsiques en nom del govern gal·lès.

Resposta

- Com a resultat de la introducció del programa de formació, tots els sol·licitants d'asil tenen ara l'oportunitat de rebre educació sobre l'actuació policíaca i la legislació del Regne Unit.
- Els sol·licitants d'asil tindran més coneixement i comprensió sobre el paper de la policia, fet que pot ajudar a reduir els temors i augmentar

la confiança per denunciar els casos de violència domèstica i els incidents racials.

- Les famílies seran conscients que és un delictes deixar als nens sols a casa i coneixeran les implicacions que pot tenir aquest acte en termes de salut i seguretat.
- Els sol·licitants d'asil entendran els requisits legals per utilitzar vehicles de motor en aquest país.
- Els sol·licitants d'asil molt probablement se sentiran més segurs si coneixen la policia i sabran què cal fer en el cas que hagin d'utilitzar el telèfon d'emergència 999.
- Els sol·licitants d'asil entendran els valors culturals associats a aquest país.

Contribucions dels col·laboradors

Susan Morris, Servei ESOL del Govern del Comtat de Cardiff

En general, als professors de l'ESOL els posava molt nerviosos fer classes sobre el programa Policesol, ja que sabien la percepció que molts dels estudiants tenien de la policia.

Quan s'introduïa per primera vegada el tema de la policia a través de fotos i de la llengua anglesa, els estudiants es tornaven més callats, més tibants i aparentment més vacil·lants. A poc a poc, l'evident franquesa, confiança i manera clara d'explicar dels professors de l'ESOL va permetre als estudiants relaxar-se i gaudir de l'experiència d'aprenentatge. Des del principi, era essencial que els professors de l'ESOL destaquessin per damunt de tot l'objectiu general d'ajudar els estudiants a viure de manera còmoda i segura al Regne Unit. També era important que el professor de l'ESOL insistís que l'objectiu NO era comparar les forces policíiques de diferents països o fer crítiques.

Gradualment, els estudiants de l'ESOL van anar guanyant confiança i compartint amb els professors experiències i aspectes més delicats. En aquestes ocasions, l'objectiu es va convertir en una espècie d'assessorament, en el qual l'estudiant parlava i el professor de l'ESOL escoltava. A poc a poc, va ser possible consultar als estudiants què els agradaria preguntar a un agent de policia si s'organitzés una visita.

Amb la finalitat de traslladar l'autopercebuda responsabilitat del professor de l'ESOL, es va comunicar als estudiants que el Responsable d'Educació de la Comunitat (és a dir, el cap del professor) convidaria un agent de policia a visitar la classe.

L'èxit des de la perspectiva de l'ESOL es pot mesurar en termes de canvi d'actitud dels estudiants. La reacció inicial va ser de por i nerviosisme, però al final estaven encantats i agraïts. Curiosament, l'actitud dels tutors de l'ESOL també va canviar i van passar de tenir por a ofendre els sol·licitants d'asil parlant de la policia, a valorar la importància del problema i la confiança en si mateixos i el respecte per la policia que genera.

És realment gratificant veure els seus somriures de satisfacció. Per què? Perquè saben que han après:

- Anglès.
- Cultura anglesa.
- El funcionament de la legislació al Regne Unit.
- Aprofitar l'oportunitat de comunicar-se amb un agent de policia britànic "real", un fet que potser no succeeix mai en altres països.
- Que la classe i el Regne Unit són un lloc on ells, els estudiants, estan autoritzats, a través de l'ensenyament i l'aprenentatge, a fer les preguntes que vulguin segons la seva pròpia agenda i no la del professor.

Quin és el pas següent?

Actualment, l'agent de policia Donovan i Susan Morris estan desenvolupant un mòdul de formació addicional per tractar els problemes sobre la cohesió comunitària. Malauradament, amb la preocupació que hi ha al Regne Unit i a la resta del món sobre la radicalització i l'extremisme violent relacionat amb Al Qaida, es va pensar que era important tractar alguns dels problemes que afecten les comunitats.

El dret de la policia de parar i registrar sempre ha estat un tema conflictiu, en particular entre les minories ètniques. També s'abordaran els prejudicis relacionats amb el racisme, l'homofòbia i la discapacitat.

El programa formatiu POLICESOL es pot utilitzar per donar suport i col·laborar amb els programes ciutadans destinats tant als sol·licitants d'asil com a les persones amb residència permanent o estatus de refugiat que estan intentant aconseguir la nacionalitat britànica.

Contribucions de la policia

La inversió contínua de la policia en aquest projecte comptarà amb la participació dels Agents de Policia de Suport a la Comunitat i les Patrulles de Barri que assisteixen als diferents centres de Cardiff. Es continuarà animant els policies a participar activament en sessions per promoure els objectius del projecte. Amb això s'espera que els nous policies inexperts, en el primer estadi de les seves carreres, entenguin millor i estiguin més sensibilitzats amb els temes de diversitat. A través del compromís de la policia, els agents estaran en millors condicions a l'hora d'identificar i abordar les preocupacions de la comunitat i obtenir informació sobre la comunitat relacionada amb la criminalitat.

Avaluació

Sempre serà difícil d'avaluar el programa des d'un punt de vista quantitatiu, i això és una conseqüència directa de com que es registren actualment els delictes. Paradoxalment, el programa pot desembocar en un augment de les denúncies per assetjament racial i violència domèstica. En un primer moment, això servirà per mesurar l'èxit, ja que pot permetre que aquest grup vulnerable guanyi confiança per denunciar els casos a la policia i recórrer a aquesta quan necessiti ajuda. Mesurar aquest tipus de resultat pot resultar difícil a l'hora de valorar l'impacte en la vida de les persones quan s'integren a la comunitat.

L'èxit es pot mesurar pel nombre de persones que s'apunten al programa de formació POLICESOL. S'estima que anualment unes cinc-centes persones poden entrar al programa de formació a Cardiff. No obstant això, es preveu que aquest nombre augmenti de manera espectacular al Regne Unit els propers anys després de la publicació del document.

Respostes de la comunitat de sol·licitants d'asil

Cal procurar tractar la "comunitat de sol·licitants d'asil" com un grup vulnerable dins d'una comunitat més gran, formada per moltes persones amb llengües, creences religioses i experiències personals diferents. Donovan ha identificat persones que s'han quedat visiblement impressionades quan l'han vist entrar en un entorn docent amb altres persones segures de si mateixes i disposades a practicar els seus coneixements d'anglès i compartir les seves experiències de vida al Regne Unit. En una sessió recent, una dona iraniana va dir: "Al meu marit no li agrada viure en aquest país, perquè ara sap que no em pot pegar". Aquest exemple demostra que s'està "tenint en compte" la igualtat i les lleis del Regne Unit en la nostra comunitat en canvi constant.

L'agent de policia Donovan ha participat i ofert el seu recolzament en diverses sessions a Cardiff. Les fotografies posen de manifest el compromís i l'interès generat pels grups (annex 2). Donovan ha rebut moltes cartes d'agraïment, que serveixen per confirmar la bona acollida dispensada al programa de formació (annex 3).

Referències bibliogràfiques

<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/asylumq403.pdf>
(Consulta: 10 de març de 2004)

http://swp-fis/procedures/current_procedures/index/a-z_index.htm
(Consulta: 15 de març de 2004)

Alex Kirchberger

Coordinador tècnic de l'EWSI - European Website on Integration

Antecedents

El novembre de 2004, el Consell Europeu sota la Presidència holandesa va adoptar el Programa de l'Haia per a la consolidació de la llibertat, la seguretat i la justícia a la Unió Europea per al període 2005-2010. El mateix mes, es va organitzar a Groningen, Holanda, la primera Conferència ministerial sobre integració a partir d'una sèrie d'esdeveniments periòdics d'alt nivell. La següent se celebrarà a Saragossa, l'abril de 2010.

Tant el Programa de l'Haia com la Conferència ministerial de Groningen han demanat a la Comissió Europea que desenvolupi instruments pràctics per facilitar l'intercanvi de coneixements, pràctiques i experiències entre els actors de les polítiques d'integració. Això va dur al desenvolupament d'iniciatives com la Xarxa de punts de contacte nacionals sobre integració, el Manual sobre la integració per a responsables polítics i professionals –la tercera edició del qual es presentarà a la Conferència ministerial de Saragossa–, el Fòrum d'Integració Europeu i el lloc web Europeu sobre Integració.

La Comissió Europea va crear un consorci per desenvolupar el lloc web el gener de 2007. Abans que el lloc web es desenvolupés, el consorci va emprendre una àmplia consulta amb les parts interessades (autoritats públiques de tots els nivells de govern, els interlocutors socials, les organitzacions de la societat civil, etc.) per tal de determinar les seves necessitats i prioritats.

La Comissió va llançar el lloc web el 20 d'abril de 2009, juntament amb el Fòrum Europeu d'Integració, com a dues cares de la mateixa moneda: el Fòrum és la plataforma "física" per a les organitzacions de la societat civil mentre que el lloc web és la seva contrapartida "virtual".

L'octubre de 2009, la Comissió va crear un nou consorci per al manteniment del Lloc Web. El consorci està liderat pel Migration Policy Group, i inclou Unisys Bèlgica i el European Service Network.

El lloc web i el Programa d'Estocolm

El Programa d'Estocolm, aprovat el desembre de 2009 sota la Presidència sueca, és el nou programa marc per a les polítiques de migració i d'inte-

Aquest article del coordinador de programes del Migration Policy Group, Alex Kirchberger, descriu breument el lloc web Europeu sobre Integració, el portal oficial de la Comissió Europea sobre la integració dels immigrants. Es pot accedir al lloc a través de la direcció següent: <http://www.integration.eu>.

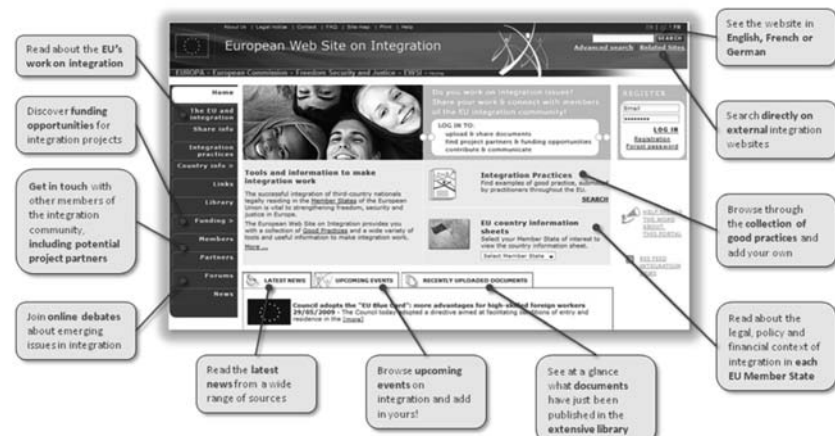
gració de la UE durant el període 2010-2014. El Programa identifica les prioritats següents en l'àmbit de la integració:

El Consell Europeu convida també la Comissió que doni suport als esforços dels Estats Membres:

- A través del desenvolupament d'un mecanisme de coordinació en què participin la Comissió i els Estats Membres, que utilitzi un marc de referència comú, fet que hauria de millorar les estructures i instruments per a l'intercanvi de coneixements;
- Per incorporar les qüestions d'integració de forma general en tots els àmbits polítics pertinents;
- A favor de la determinació de pràctiques conjuntes i mòduls europeus de suport al procés d'integració, inclosos els elements fonamentals, com els cursos d'introducció i les classes d'idiomes, un compromís ferm per part de la comunitat d'acollida i la participació activa dels immigrants en tots els aspectes de la vida col·lectiva;
- Cap al desenvolupament d'indicadors fonamentals en un nombre limitat d'àmbits polítics pertinents (per exemple, ocupació, educació i inclusió social) per fer un seguiment dels resultats de les polítiques d'integració, amb l'objectiu d'augmentar la comparabilitat de les experiències nacionals i reforçar el procés d'aprenentatge europeu;
- Per millorar les consultes i la participació de la societat civil, tenint en compte les necessitats d'integració en diversos àmbits polítics i recorrent al Fòrum Europeu de la Integració i al Lloc web Europeu sobre Integració;
- Per fomentar els valors democràtics i la cohesió social en relació amb la immigració i la integració dels immigrants i promoure el diàleg intercultural i els contactes a tots els nivells.

El lloc web Europeu sobre Integració, com un dels principals instruments de política de la UE en l'àmbit de la integració, es troba en el centre d'aquestes prioritats.

Informació general sobre les característiques principals del Lloc Web



La imatge anterior mostra les principals característiques del Lloc Web, que es descriuen més endavant.

Navegació i recerca

Diferents idiomes. La navegació del lloc web i el seu contingut “estàtic” està disponible en anglès, francès i alemany. El seu contingut “dinàmic” –notícies, documents, esdeveniments, bones pràctiques i sol·licituds de socis presentades per usuaris registrats– es manté en l’idioma en què s’ha presentat.

Cerca avançada. El Lloc compta amb un motor de cerca que permet als usuaris localitzar el contingut mitjançant diferents filtres, com el tema, la seva font d’origen, la seva cobertura geogràfica, el seu idioma i el seu tipus.

Cerca en llocs web relacionats. A més de la riquesa dels continguts disponibles a l’EWSI, aquest també compta amb un motor de cerca connectat a diferents recursos disponibles en pàgines web externa curosament seleccionades, com les de ministeris, centres estadístics i organitzacions de la societat civil de tota la UE.

Característiques del contingut

El contingut del lloc web es classifica d’acord amb l’estructura temàtica següent:

CIUTADANIA ACTIVA	PARTICIPACIÓ ECONÒMICA	COHESIÓ SOCIAL	EDUCACIÓ I CULTURA	ANTIDISCRIMINACIÓ I IGUALTAT	TÈCNiques I EINES
Permisos de residència i treball	Ocupació	Housing and urban development	Educació escolar	Antidiscriminació a la feina	Estàndards de comparació
Ciutadania cívica	Reconeixement de qualificacions i avaluació de competències	Inclusió social	Educació fora de l’escola, incloent educació permanent i educació a distància	Antidiscriminació en la provisió de serveis	Indicadors
Naturalització	Vocational training and career development	Protecció social	Competències d’idioma	Accés a la justícia	Avaluacions d’impacte
Participació política	Workforce diversity and capacity-building	Salut	E-learning	Igualtat d’oportunitats	Corrents principals (mainstreaming)
Voluntariat i el tercer sector	Self-employment and entrepreneurship	Altres serveis	Diàleg intercultural, incloent el diàleg interreligiós	Accions positives	Infraestructura
Consulta, mediació i plataformes de diàleg	Supplier diversity		Activitats culturals i diversitat		Mitjans de comunicació
Educació cívica					Sensibilització

Bones pràctiques. El lloc web ofereix una àmplia col·lecció de bones pràctiques per tal de brindar inspiració i permetre que les experiències siguin compartides. Actualment aquest compta amb més de 300 entrades (març de 2010). Les bones pràctiques es presenten d’una manera clara i comparable, utilitzant una plantilla que estructura la descripció i que proporciona una manera comuna d’“explicar les històries”.

- Títol
- Data d'inici del projecte
- Data de finalització del projecte
- Continua el projecte en marxa?
- País
- Ciutat/regió
- Resum
- Tema/desafiaments i objectius/supòsits
- Com funciona?
- Resultats
- Avaluació
- Qui són els beneficiaris?
- Fonts de finançament i recursos utilitzats
- Organització
- Persona de contacte
- Funció
- Correu electrònic
- Enllaços
- Pujar un arxiu

Informació per països: Per a cada Estat Membre de la UE, el Lloc web proporciona un perfil que inclou la informació següent:

- Ministeri responsable de polítiques d'integració
- Altres ministeris implicats
- Documents o programes de polítiques
- Legislació rellevant
- Oportunitats de finançament
- Avaluacions d'impacte i informes
- Agències de recerca i d'estadístiques
- Agències que implementen programes d'integració
- Altres actors interessats

Biblioteca. Estan disponibles més de 2.000 documents, incloent legislacions, documents sobre polítiques, informes, actes de congressos, articles acadèmics i avaluacions d'impacte. Així, la biblioteca permet als usuaris accedir, per exemple, a la legislació europea i nacionals que sigui important per a la integració dels immigrants; a informes sobre les polítiques governamentals publicats per investigadors independents i per organitzacions de la societat civil; i als resultats de projectes que podrien ser interessants i rellevants per al projecte de l'usuari.

Esdeveniments. Aquesta secció permet a l'usuari informar-se sobre els esdeveniments d'integració dels immigrants que es duen a terme prop del seu lloc de residència, o a prop d'on hagi de viatjar. Es pot tractar de grans conferències o de petits tallers, concursos o esdeveniments multimèdia.

Notícies. L'usuari es pot mantenir informat amb les últimes notícies disponibles a la pàgina inicial, recopilades d'una àmplia gamma de fonts per l'equip de redacció central i per la xarxa de coordinadors de països (vegeu l'estructura de govern del Lloc Web), combinant així una àmplia cobertura amb el coneixement d'esdeveniments regionals i locals.

Fòrums. És possible unir-se als debats en línia sobre els mètodes i les eines d'integració amb altres usuaris del Lloc Web.

Buscar socis de projecte. Amb aquesta funció es pot publicar un anunci que descriu el tipus de projecte en qüestió i el tipus de soci que l'usuari busca per treballar-hi.

Oportunitats de finançament. Assenyalen les possibilitats de finançament que existeixen per als projectes relacionats amb la integració. S'identifiquen fonts públiques de finançament tant a escala europea com nacional, i a més es proporciona una extensa llista de fundacions privades i d'altres organitzacions que atorguen subvencions. A més de les subvencions i donacions, en aquesta secció també s'enumeren les ofertes més recents de licitacions públiques pertinents que hagin emès les institucions europees i les administracions nacionals.

La UE i la integració. Conté informació sobre el paper de la UE en la integració de nacionals de països tercers, des de documents de política i conferències ministerials fins als instruments per a la participació de la societat civil, com el Fòrum Europeu d'Integració.

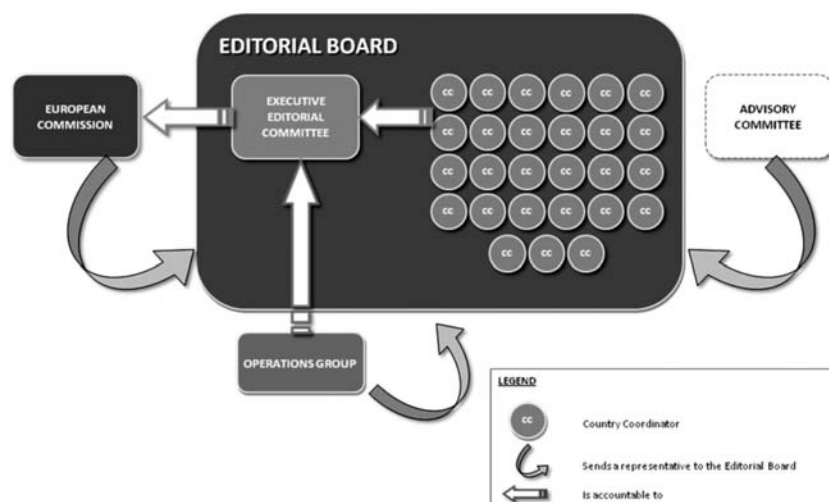
Per a qui s'ha fet el Lloc Web?

El lloc web s'ha dut a terme per a aquells que treballen en la integració dels immigrants. Això inclou els responsables polítics, les organitzacions de la societat civil i els professionals que operen des de tots els nivells de govern.

Estructura de govern

L'òrgan principal de presa de decisions del lloc web és el consell editorial, que està format per:

- Un representant de la Comissió Europea, que presideix el Consell;
- El Comitè Executiu Editorial, integrat per representants del consorci creat per al manteniment del Lloc Web;
- 27 coordinadors de països, un per Estat Membre;
- Un representant del Comitè Consultiu, encarregat d'avaluar la qualitat i l'impacte del contingut del Lloc Web;
- Un representant del Grup d'Operacions per assessorar el Consell sobre qüestions tècniques.



Per a més informació sobre com funciona l'estructura de govern del Lloc Web, podeu visitar la web: www.integration.eu.

Quin és el valor afegit del Lloc Web?

El lloc web ajuda a superar:

- La *fragmentació vertical* entre polítiques d'integració i actors que operen en els diferents nivells de govern: local, regional, nacional i europeu;
- La *fragmentació horitzontal* entre polítiques d'integració i actors que operen en un nivell similar de governança.

En poder accedir a informació comuna, compartir coneixements i posar en marxa iniciatives conjuntes, els actors poden començar activitats d'aprenentatge mutu. Això, en última instància, els ajuda a mesurar, anticipar i ampliar l'impacte de les mesures polítiques adoptades en les diversos nivells de govern.

Un exemple pràctic

En el cas que una autoritat regional desitgi desenvolupar serveis de suport a l'ocupació per a immigrants, incloent, per exemple, l'avaluació d'aptituds, orientació professional, cursos de formació per a l'autoocupació o formació per a la lluita contra la discriminació, aquesta pot a través del Lloc Web:

- Descarregar els documents d'altres autoritats regionals de tota Europa (plans d'acció, etc.);
- Identificar bones pràctiques implementades per altres autoritats regionals de tota Europa (incloent els costos, l'avaluació, etc.);
- Cercar finançament (públic i privat) disponible per a projectes pilot en aquest àmbit;
- Cercar socis potencials per a un projecte transnacional.

Com participar

Compartir els seus coneixements i experiències amb altres actors d'integració és molt fàcil. Simplement vagi a www.integration.eu i registri's al Lloc Web. Un cop registrat, segueixi les instruccions en pantalla per pujar el contingut que desitgi compartir.

Sebastian Rinken

*Director tècnic de l'Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones
(Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía).*

*Científic titular de l'Instituto de Estudios Sociales Avanzados
(Consell Superior d'Investigacions Científiques)*

Iguals, però diferents. Diferents, però iguals. En les societats altament desenvolupades des d'un punt de vista no només econòmic sinó també *civilitzatori*, caracteritzades per l'elecció democràtica dels governants i unes polítiques universalistes del benestar social, entre altres aspectes, les diferències pel que fa al sexe, edat, raça/ètnia, orientació religiosa i altres trets diferencials no han d'incidir en l'exercici i gaudi dels drets humans, cívics i socials. Mentre que determinats drets –sobretot els més significatius de l'àmbit polític– continuen estant restringits a aquells que comparteixen una determinada nacionalitat, en la societat espanyola de començament del segle XXI, molts altres drets han adquirit caràcter general.

Així doncs, la gestió adequada de la cada vegada més multifacètica *diversitat* s'ha convertit en un altre repte que han d'abordar les administracions públiques. Els serveis públics han de ser no solament eficaços i eficients, sinó també equitatius pel que fa als diferents segments d'una població cada vegada més plural pel que fa als seus perfils demogràfics, sistemes de valors, conviccions i estils de vida. Un repte similar sorgeix en el teixit empresarial, no només pel que fa a l'atenció als clients, sinó també a les polítiques de selecció, retenció i promoció dels recursos humans. El desafiament d'aconseguir una igualtat real de les oportunitats ocupacionals constitueix, sens dubte, una dimensió fonamental de la creixent diversitat entre iguals que caracteritza les societats modernes –o més aviat, aquelles societats que es troben immerses en aquest interminable procés de modernització desencadenada, segles enrere, per l'aparició de la raó científica.

Encara que no sigui l'objecte central de les observacions que desenvolupem en aquest text, convé assenyalar que l'al·ludida atenció de les variades *diversitats* causa uns notables problemes de mesurament, planificació i protocol. En cadascuna de les seves múltiples dimensions (sexe, edat, orientació religiosa, etc.), el reconeixement de la diversitat comporta la classificació de les persones en diferents categories. Aquestes categories, aparentment evidents en alguns casos i potencialment arbitràries en uns altres, comporten, com a tal, un risc de reificació, és a dir, la possible imputació, als subjectes classificats, d'unes característiques

derivades no ja de l'anàlisi de la seva realitat concreta, sinó més aviat de l'etiqueta classificatòria en qüestió.

Per posar un exemple relacionat amb la *diversitat* de què parlarem més endavant, imaginem que la nacionalitat X destaca, segons el coneixement estadístic disponible, per un baix grau d'integració social i, especialment, per una alta proporció de subjectes que desconeixen l'idioma espanyol. Com ha d'actuar un professional del servei públic d'ocupació a l'hora d'atendre un jove d'aquesta nacionalitat? El més correcte és tractar-lo amb absoluta neutralitat, potser preguntant expressament pels seus coneixements lingüístics; no obstant això, no descartem que al marge de la resposta que obtingui a aquesta pregunta i de les observacions que pugui fer durant l'entrevista pel que fa a les capacitats lingüístiques d'aquest usuari en particular, el professional en qüestió tindrà tendència a simplificar les seves explicacions, si es compara amb l'atenció a una persona procedent d'un país castellanoparlant, per exemple. Un altre exemple: és raonable associar als nacionals d'un país determinat formes de pensar, estils de vida, creences religioses, etc.? Com altres moltes categories de classificació utilitzades per posar una espècie d'ordre en aquesta amalgama de diversitats cada vegada més complexa, "nacionalitat" no és un tret inequívoc. Cal concebre individus de qualsevol nacionalitat que comparteixen amb persones d'altres nacionalitats unes preferències, uns interessos i uns modes d'actuar que els *diferencien* (sic) de la majoria dels seus propis compatriotes. Cada persona és un món, segons l'encertada dita popular.

Així doncs, a efectes pràctics, la gestió de qualsevol diversitat –inclosa la cultural– es tradueix, en primer lloc, en el respecte exquisit de totes aquelles regles i procediments que evitin un tracte discriminatori. En segon lloc, i relacionat ja específicament amb la diversitat cultural que ens afecta aquí, la seva adequada gestió necessita la voluntat i la capacitat per crear ponts i superar malentesos, si apareguessin. En tercer lloc, sempre que es duguin a terme amb una atenció i flexibilitat correcta, convé disposar de coneixements sobre els valors, comportaments i actituds existents en diferents cultures, sobretot els relacionats amb les gestions o actuacions concretes (atenció sanitària, servei de menjador, etc.). En quart lloc, en un sentit més ampli, una bona gestió de la diversitat cultural haurà de comprendre un esforç estratègic per consolidar el suport, per part de la ciutadania, d'aquesta *igualtat de diferents* a la qual fèiem referència abans.

En aquestes pàgines, ens proposem esbossar, en un primer apartat, alguns exemples de bones pràctiques de gestió de la diversitat cultural per part de les administracions públiques, com també un breu panorama empíric pel que fa a les postures manifestades en matèria de diversitat cultural per la població autòctona. En un segon apartat, farem al·lusió a la situació dels estrangers en el mercat laboral, amb vista a mesurar la probabilitat d'aconseguir, a mitjà termini, una efectiva igualtat de les oportunitats ocupacionals, amb independència de la procedència o nacionalitat. Les nostres observacions es refereixen a la Comunitat Autònoma d'Andalusia, terra d'acollida d'aproximadament 675.000 estrangers empadronats a començament de 2009, la meitat d'aquests procedents d'altres països de la Unió Europea dels 27 i l'altra meitat, a parts gairebé iguals, dels continents africà i sud-americà (ambdós amb un 20% aproximadament del total d'estrangers

empadronats). El Regne Unit, el Marroc i Romania són, en aquest ordre, les nacionalitats més nombroses entre els estrangers establerts a Andalusia, cadascuna amb aproximadament 100.000 efectius. Per tenir una idea de la rapidesa del creixement de la població estrangera durant la primera dècada del segle XXI, cal tenir en compte que l'esmentada xifra de 675.000 englobava, deu anys enrere, el conjunt dels estrangers empadronats a Espanya.

Pel que fa a la distribució dels estrangers en territori andalús, a les províncies d'Almeria i Màlaga, les proporcions corresponents, el 21% i 17% aproximadament, són clarament superiors no només a la mitjana andalusa (un 8%), sinó també a la nacional (12%); de cada deu estrangers residents a Andalusia, quatre viuen a Màlaga i dos, a Almeria. Pel que fa a l'àmbit municipal, s'observa una nítida distinció entre els municipis costaners, els quals tenen una proporció d'estrangers (excepte la província de Cadis) que supera generalment amb claredat la mitjana regional o fins i tot la nacional, i els municipis de l'interior, que es mantenen en valors relativament baixos, inferiors al 5% de la població en gairebé tots els casos.

La gestió de la diversitat cultural per part de l'administració andalusa

Els successius Plans Integrals per a la Immigració a Andalusia (PIPIA) constitueixen la principal eina de planificació de l'administració andalusa en matèria migratòria, entesa com a inherentment transversal. Les primeres dues edicions del PIPIA han establert successivament mecanismes de coordinació interdepartamental i d'avaluació permanent (2001-04), com també l'especificació de plans provincials (2006-09) (DGCPM, 2002; DGCPM, 2006); en la tercera edició (2010-13), actualment en fase de preparació, la gestió de la diversitat cultural es convertirà en "estratègia preferent d'intervenció". Juntament amb aquestes fites cumulatives, els principals senyes d'identitat dels PIPIA consisteixen en una aposta ferma per la interculturalitat i la participació, com també per la incorporació normalitzada de la població immigrant en les polítiques del benestar.

Aquesta última disposició, parcialment obligada arran de convenis internacionals però inusualment decidida en les seves formes d'execució, significa que es facilita l'accés i permanència en el sistema educatiu a qualsevol nen d'origen estranger i resident a Andalusia en les mateixes condicions que els altres alumnes; així mateix, a tota la població andalusa, independentment de la seva nacionalitat i estatus administratiu, se li garanteix –en diferents graus però en principi amb criteris d'universalitat i equitat– el dret a ser atesa pel servei sanitari públic. Per fer efectiva aquesta incorporació dels estrangers en els dispositius generals d'atenció, existeixen actuacions complementàries com les Aules Temporals d'Atenció Lingüística (ATAL); unes targetes sanitàries específiques per a immigrants que no estiguin vinculats a la Seguretat Social espanyola; i la captació activa d'usuaris mitjançant fulls informatius multilingües, entre d'altres. Per donar una idea del seu pes en el conjunt de les mesures existents en matèria migratòria, les actuacions educatives i sanitàries abasten aproximadament el 80% del pressupost previst per a l'execució del II PIPIA.

Atès que els PIPIA estan disponibles a text complet a Internet i que ja existeixen resums de les seves característiques principals (Pumares Fernández i Iborra Rubio, 2008; Rincken, 2008), a continuació descriurem tres exemples concrets de bones pràctiques respecte a la gestió de la diversitat cultural, totes realitzades en el marc dels PIPIA corresponents i cofinançades pel Fons Social Europeu.

Bones pràctiques de gestió de la diversitat cultural: tres exemples concrets

Exemple 1: Cursos de formació FORINTER

L'any 2005, la Junta de Andalusia va posar en marxa, a través de la seva Direcció General de Coordinació de Polítiques Migratòries (adscriu a aquell moment a la Conselleria de Governació i traslladada, la primavera de 2009, a la Conselleria d'Ocupació), un programa específic per formar els empleats públics en matèria d'interculturalitat. Desenvolupat amb l'acrònim FORINTER, aquest programa s'ha plasmat en la celebració d'accions formatives en totes les províncies andaluses, avalades per l'Institut Andaluz de Administración Pública (IAAP) i realitzades per equips docents que pertanyen a diverses universitats. A més de cursos introductoris, en els quals es treballen predisposicions i coneixements bàsics per poder atendre de manera competent i eficaç usuaris culturalment diversos, s'han dissenyat també accions formatives especialitzades, centrades en les circumstàncies i habilitats específiques de determinats contextos o serveis, com poden ser, per exemple, l'atenció sanitària o els serveis socials comunitaris. Els destinataris d'aquests cursos són els treballadors de totes les administracions públiques que operen a Andalusia, des de l'estatal fins a la local. A la fi de 2009, FORINTER havia proporcionat formació a uns 2.000 empleats públics.

Exemple 2: Campanya de sensibilització "COMO TÚ"

Els anys 2005 i 2006, la Junta de Andalusia va realitzar una campanya de sensibilització social amb l'objectiu de fomentar la plena acceptació dels immigrants assentats a Andalusia per part de la població autòctona, incidint, per tant, en sentit favorable en les opinions i actituds d'aquesta davant la immigració. Més específicament, la campanya va voler reduir el que tècnicament es coneix com a "homogeneïtat exogrupal percebuda", és a dir, la inclinació a associar els immigrants col·lectivament amb idees estereotipades. Per diluir aquests estereotips, la campanya va relacionar persones immigrants amb determinats trets o atributs no grupals, sinó individuals, com són la professió, l'estatus familiar, la personalitat, les aficions, etc. Els quatre protagonistes de la campanya es van definir, en anuncis televisius i falques de ràdio difosos per l'emissora pública regional (Canal Sur), com a subjectes amb un ampli ventall d'interessos, aficions i altres característiques, de manera que el vessant cultural va passar a ser simplement una més de totes aquestes diferències. Vegeu aquest exemple:

"KARIM és marroquí. És immigrant. I esportista... i comerciant... i desordenat... i fotògraf... i romàntic... KARIM és COM TU".

En aquest anunci televisiu, diferents imatges il·lustraven el contingut del comentari fet per una veu en *off*; el protagonista estava col·locat al centre de la pantalla, completament visible i caminant cap a l'espectador. De forma complementària, es van distribuir materials de *merchandising*, amb les siluetes d'un o diversos protagonistes i l'eslògan "COM TU".

La campanya va ser objecte d'una àmplia avaluació d'impacte, realitzada pel IESA-CSIC amb eines quantitatives i qualitatives. Els resultats de l'avaluació suggereixen que els tòpics pesen fins i tot en la percepció d'uns subjectes retratats, com dèiem, no ja com a representants d'un grup cultural suposadament homogeni, sinó com a individus. En aquest sentit, probablement no sigui casual el fet que Karim va ser el menys valorat dels quatre personatges de la campanya. Dit això, la campanya es va valorar, en general, de manera positiva entre els seus destinataris; a això va contribuir probablement el fet que apel·la a un principi –el de la igualtat– ben arrelat en la cultura política andalusa.

Exemple 3: Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (OPAM)

L'Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (OPAM) existeix des de l'any 2001, en un principi com a projecte gestionat directament per la Direcció General de Coordinació de Polítiques Migratòries i dedicat a l'explotació de dades estadístiques rellevants en matèria migratòria. El II PIPIA es refereix expressament a l'OPAM com un instrument per a l'anàlisi i coneixement de la realitat de la immigració a Andalusia. Per donar un impuls a la tasca de l'Observatorio, el 2007, la Junta de Andalucía va signar un conveni amb el CSIC en virtut del qual l'IESA va passar a assumir la seva gestió integral. El conveni inclou un detallat pla de treball per al trienni 2008-2010, els principals eixos del qual són:

- L'optimització de les explotacions estadístiques, incloent una visualització millor de les dades (gràfics i mapes), i la seva disponibilitat en format full de càlcul, a més de l'habitual PDF, així com l'ampliació de les fonts explotades;
- La interpretació i l'anàlisi contextualitzada de les dades més rellevants sobre l'evolució demogràfica i econòmica-laboral de la immigració a Andalusia, mitjançant diferents modalitats d'informes, de periodicitat semestral ("Tema OPAM") i anual ("Andalusia Immigració");
- La creació d'una biblioteca digital sobre migracions, centrada en textos que aportin coneixement empíric rigorós i estiguin disponibles a text complet a Internet;
- La realització de la segona i tercera edició de l'estudi sobre "Opinions i actituds de la població andalusa davant la immigració (OPIA)" i l'anàlisi dels seus resultats;
- L'àmplia difusió de tots els productes i coneixements generats a través de l'espai digital www.juntadeandalucia.es/empleo/opam/ i eines complementàries com un butlletí electrònic trimestral, publicacions impreses, l'organització de jornades, etc.

L'objectiu comú de totes aquestes activitats, i especialment de l'afany per disseminar els resultats de la manera més àmplia possible, consisteix a fomentar un debat social informat i respectuós sobre el fet migratori a Andalusia, la seva evolució i els seus efectes. En un moment advers

de conjuntura econòmica, això és especialment important. La societat andalusa (i el conjunt de l'espanyola) s'enfronta al repte d'evitar que les sensacions de greuge que pugui originar la crisi econòmica trobin en l'assetjament dels culturalment *diversos* la seva vàlvula d'escapament. La missió de l'OPAM està íntimament relacionada amb l'objectiu de preservar la cohesió social en una societat cada vegada més pluralista pel que fa als estils de vida i formes de pensar dels seus membres.

La valoració de la diversitat cultural per part de la població autòctona

L'estudi de les opinions i actituds de la població autòctona davant la immigració és la principal actuació de l'OPAM respecte a la producció de dades originals; de manera complementària, l'Observatorio estudia també les experiències, percepcions i actituds dels immigrants pel que fa al procés d'integració a la societat andalusa. La primera edició de l'esmentat estudi OPIA es va realitzar el 2005 i la segona, el 2008 (quan tancàvem la redacció d'aquest text, estàvem iniciant l'anàlisi dels resultats de la tercera edició, el treball de camp de la qual es va realitzar a principi de 2010). Entre les característiques de l'estudi OPIA, cal destacar, d'una banda, la combinació d'eines quantitatives i qualitatives de recerca, i, de l'altra, la recollida de dades en funció del nivell de presència d'immigrants al barri o zona de residència dels entrevistats. Un altre aspecte metodològic que cal ressaltar consisteix en la interpretació curosa dels resultats, precaució que implica, entre altres aspectes, no equiparar les valoracions del fet migratori amb actituds davant l'alteritat racial o ètnica.

Aquesta equiparació –que sol caracteritzar els treballs de Cea D'Ancona (2004)– ens resulta inadmissible, entre altres raons, perquè fa impossible el debat social respectuós que l'Observatorio pretén fomentar. Si es desacreditessin sumàriament com a racistes ocults tots aquells ciutadans amb postures desfavorables o dubtoses respecte a determinades manifestacions del fet migratori, un debat seria manifestament impossible, ja que terme implica ineludiblement l'expressió de postures variades. L'experiència d'altres països europeus, amb més historial que Espanya com a destinacions de les migracions internacionals, ensenya que a llarg termini tendeixen a trencar-se aquells codis de "bona conducta" opinàtica en matèria migratòria que no sintonitzin suficientment amb postures majoritàries de la població autòctona. Per tant, és vital que les institucions competents mantinguin o recuperin, segons el cas, unes raonables dosis de credibilitat precisament davant aquells ciutadans que no estan, *a priori*, molt convençuts que les migracions internacionals els beneficien. Des d'una posició institucional de solvència i credibilitat, serà molt més fàcil resistir i rebatre les possibles temptacions populistes, sempre que aquestes sorgeixin en l'àmbit polític-electoral.

Respecte a algunes dimensions, com, per exemple, la regulació de fluxos o la participació social dels immigrants, els resultats de les primeres dues edicions de l'estudi OPIA evidencien postures clarament majoritàries, fins al punt d'assolir gairebé la unanimitat. Així, una àmplia majoria reclama la vinculació dels fluxos migratoris amb contractes laborals, al mateix temps que mostra el seu suport a la integració plena dels immigrants residents, amb els mateixos drets i obligacions que els autòctons. Per la seva banda, la diversitat cultural pertany a aquelles dimensions del fet migratori que divideixen l'ano-

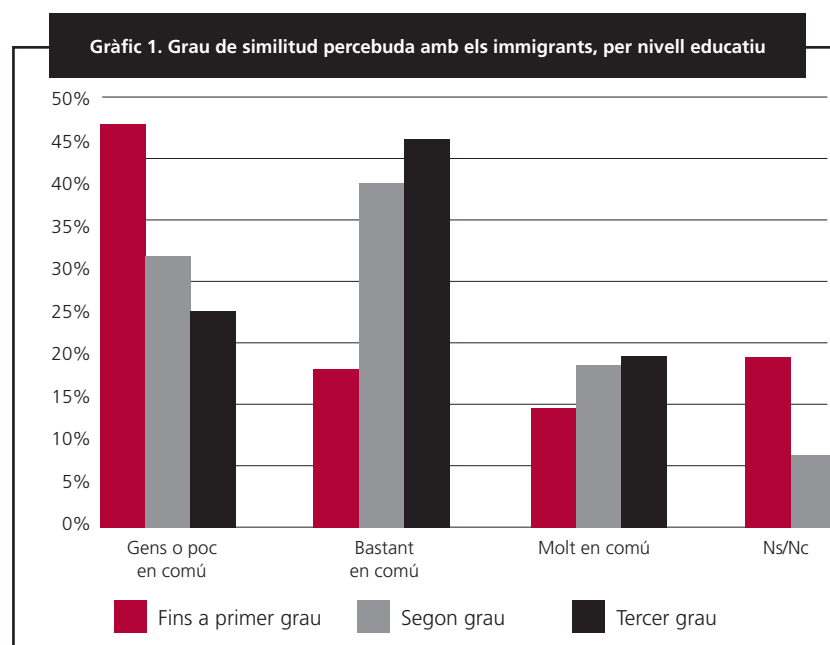
menada població autòctona (terme que, en la pràctica, en el nostre cas es refereix a aquells que resideixen a Andalusia i tenen nacionalitat espanyola). Això s'evidencia en una sèrie d'indicadors (citem aquí dades de la segona edició; per als resultats detallats, vegeu Rincken *et al.*, 2009):

- Aproximadament un de cada cinc andalusos (el 17,8%) esmenta espontàniament "l'enriquiment cultural" com a efecte positiu de la immigració per a Andalusia. Si bé es tracta del segon efecte positiu per ordre de freqüència, la seva referència espontània no deixa de ser minoritària; encara més, pràcticament tots els subjectes que donen aquesta resposta pertanyen a un determinat perfil d'actitud, marcadament pro immigració, amb uns trets sociodemogràfics singulars pel que fa a edat, nivell educatiu i orientació ideològica, de manera que no podem confiar en una adhesió futura a una apreciació així per part d'una majoria de la població.

- Com a resposta a una pregunta tancada, una clara majoria (un 61% aproximadament) dels enquestats declara estar d'acord amb la idea que "els immigrants enriqueixen la vida cultural d'Andalusia", enfront del rebuig d'una quarta part dels enquestats i la indecisió dels altres. No obstant això, la solidesa d'aquest posicionament a favor del pluralisme cultural és dubtosa, ja que només un 38% dels enquestats es mostra d'acord amb el fet que els immigrants "haurien de poder viure aquí d'acord amb els seus costums", mentre que un 52% expressa el seu desacord amb el manteniment dels seus costums d'origen per part dels immigrants residents a Andalusia. Si especifiquem a quin tipus de costums s'estan referint, els enquestats assenyalen hàbits cívics, diferències culturals en general, o determinades pràctiques religioses i les seves implicacions per a les relacions de gènere.
- Una divisió semblant s'observa amb relació al que tècnicament podríem denominar "permeabilitat de l'endogrup". A la pregunta: "Els immigrants tenen molt, bastant, poc o res en comú amb vostè?", només una mica més d'un terç dels andalusos autòctons dona una resposta clarament positiva ("molt", 17,7% o "bastant", 20,2%); una proporció semblant s'expressa en sentit contrari ("poc", 22,1% o "gens", 13,7%); aproximadament un quart dels enquestats opta per un neutre "alguna cosa" (13,5%) o per no expressar-se (12,9%).
- Els que consideren tenir poc o res en comú amb els immigrants, convidats a especificar els aspectes diferencials, esmenten els "hàbits i costums" (32,5%), les "formes de ser o viure" (23,1%) i la "cultura" (16,5%); és a dir, torna a sorgir la dimensió cultural, en sentit ampli, com a element divisor. Per la seva banda, aquella meitat de la població andalusa que declara tenir, si més no, "alguna cosa" en comú amb els immigrants, es refereix principalment a "les mateixes necessitats, preocupacions, aspiracions" i/o al fet que "són persones/éssers humans", és a dir, a aspectes aliens a estils de vida o maneres de pensar "culturals"; fins i tot en aquest grup, és relativament infreqüent (18,3%) la idea que "compartim els mateixos gustos, aficions, costums, etc."

Aquestes dades, recollides el 2008, permeten deduir que, a diferència d'altres aspectes del fet migratori, no existeix un posicionament unànime per part de l'opinió pública autòctona respecte de la gestió de les diferències culturals. No obstant això, si es compara amb altres factors (com pot ser la situació econòmica-laboral), el pes d'aquesta dimensió sembla ser relativament modest a l'hora de valorar els efectes del fet migratori en el seu conjunt, ja sigui en sentit desfavorable o en sentit favorable.

Ara bé, crida l'atenció que la proporció de persones amb baix nivell educatiu que indiquin tenir poc o res en comú amb els immigrants duplica la proporció corresponent entre persones amb estudis universitaris (el 47% *versus* el 25%) (vegeu gràfic 1).



Font: OPAM, Enquesta OPIA-II, febrer 2008 (P24: "I ara, si pensa com veu els immigrants, considera que els immigrants tenen molt, bastant, poc o res en comú amb vostè?"; N=4120)

A primera vista, aquesta dada pot resultar contraintuitiva, ja que a Espanya els immigrants procedents de països econòmicament menys desenvolupats solen exercir justament aquelles feines poc qualificades a les quals es dediquen, si és que formen part de la població activa, també una part dels espanyols amb estudis de fins a primer grau (com a màxim, educació primària). Per tant, en aquest segment de la població, teòricament es podria donar amb freqüència la percepció de compartir "molt" amb els immigrants, incloent aquestes necessitats, preocupacions i aspiracions quotidianes (treball, família, habitatge, etc.) a les quals ens referíem abans. Però la freqüència d'aquestes respostes és baixa entre els andalusos amb escàs nivell educatiu (i, conseqüentment, escàs nivell ocupacional) i se'ns ocorren dos tipus d'explicacions, potencialment complementàries, per a aquestes respostes que al·ludeixen a cert desmarcatge simbòlic.

En primer lloc, caldria tenir en compte la possibilitat que un determinat nivell educatiu –o cultural– constitueix, a efectes pràctics, una espècie de precondition prèvia per tal que una persona s'interessi activament per conèixer les creences i costums d'altres cultures i, a més, sàpiga apreciar-les com una de les grans riqueses de l'espècie humana. En aquest sentit apunta també el fet, esmentat abans, que la menció espontània de l'enriquiment cultural com a efecte positiu de la immigració es limita a un perfil sociodemogràfic precís, caracteritzat per un alt nivell d'estudis, entre altres característiques. Les formes de pensar desenvolupades per l'espècie humana són categòricament *relatives*, és a dir, no manquen de possibles alternatives d'igual rang; la plena assimilació d'aquest fet per

la població en el seu conjunt està, sens dubte, subjecta a restriccions, en funció de variables com el nivell d'estudis.

En segon lloc, caldria tenir en compte també la possibilitat que existeixen raons relacionades estrictament amb l'estructura de les oportunitats, començant per les que ofereix –en funció de la conjuntura econòmica del moment– el mercat laboral. La insistència en *diferències culturals que separen* –per part de segments de la població autòctona abocats, arran del seu nivell d'estudis, a ocupacions no necessàriament molt diferents dels exercicis per la majoria dels immigrants– indueix a vaticinar la hipòtesi que l'actual crisi econòmica, si resultés ser duradora, podria generar tensions entre autòctons i immigrants, les flors de la qual, per dir-ho d'alguna manera, estarien potencialment lluny de l'arrel. Si això ocorregués, seria important encertar en el diagnòstic d'aquesta arrel, ja que en cas contrari, podríem equivocar-nos també respecte dels possibles remeis. En tot cas, crida l'atenció que una part de la població autòctona sembla ser procliu a una mena de replegament endogrupal, buscant el desmarcatge simbòlic de grups de persones amb els quals probablement tinguin en comú la major part dels seus principals trets sociodemogràfics.

Resumint el que s'ha observat en aquesta primera part, es fa palès l'esforç de l'administració andalusa per garantir l'accés universal de la població a les principals polítiques del benestar, esforç que s'estén expressament als immigrants internacionals assentats a Andalusia, amb independència del seu estatus administratiu. Es tracta d'un plantejament marcadament igualitari, que posa l'èmfasi en els drets humans i la cohesió social. En principi, aquests principis estan en sintonia amb les preferències d'una majoria dels andalusos autòctons, tot i que pel que fa a la seva aplicació a la població immigrada, el suport clarament majoritari a la igualtat de drets i obligacions es veu matisat per la insistència en una major regulació dels fluxos migratoris i un cert recel, d'una part no insignificant de la població, cap a un col·lectiu percebut com a potencialment perjudicial per als seus interessos econòmics i/o per a les seves formes de convivència. Malgrat certa ambivalència de l'opinió pública, a la qual s'intenta fer front amb campanyes de sensibilització, entre altres mesures, els serveis públics com l'educació o la sanitat constitueixen, avui dia, àmbits d'aplicació sistemàtica i emfàtica del principi d'igualtat, amb independència de trets diferencials d'índole cultural; encara més, l'atenció eficaç d'usuaris amb perfils culturalment diversos és objecte de plans i actuacions específiques.

La situació dels immigrants en el mercat laboral: cap a la igualtat d'oportunitats?

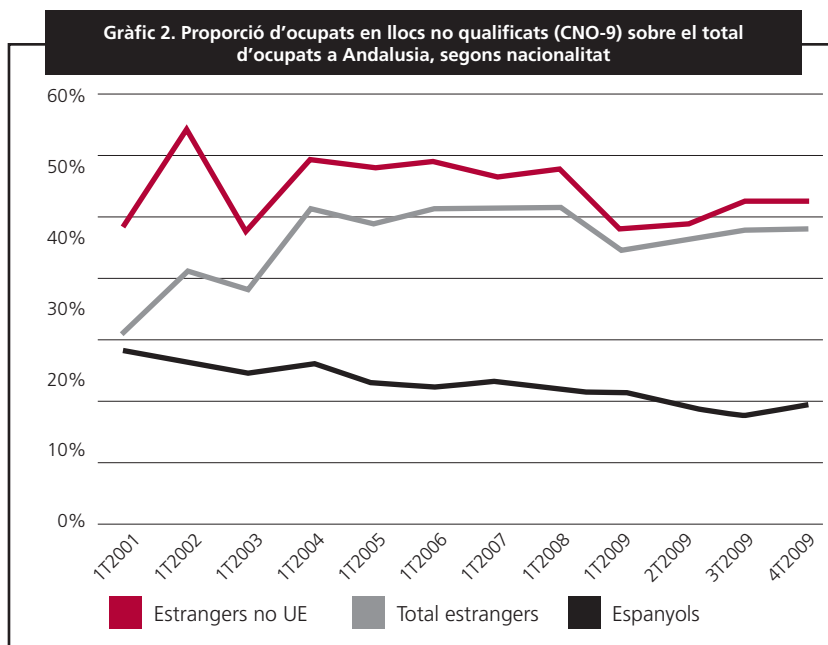
Per tal de completar les nostres observacions respecte de la gestió de la diversitat cultural a Andalusia, farem referència ara a l'anteriorment esmentat repte d'aconseguir, a mitjà i llarg termini, una aproximació a la igualtat efectiva de les oportunitats. Si ho diem a l'inrevés, es tracta de prevenir la consolidació, perpetuació o fins i tot l'accentuació d'aquesta incipient segmentació ètnica del mercat laboral espanyol que, ja durant els anys del *boom* econòmic, ha estat observada amb certa preocupació per molts analistes i que en època de crisi probablement està destinada a accentuar-se (Pérez Yruela y Rincken, 2005; Molina Hermosilla i Molina Navarrete, 2009; Pajares, 2009; Aja et al., 2010; Rincken et al., 2010).

El coneixement comparatiu de què disposem suggereix que, en el millor dels casos, la mobilitat ocupacional ascendent és necessàriament un procés llarg, en el qual la primera generació d'immigrants està majoritàriament destinada a avançar només de manera parcial; entre altres motius, això és per la necessària homologació –gairebé sempre difícil– de les seves titulacions. Gran part d'aquest repte es trasllada, per tant, a la segona generació, ja nascuda al país de destinació, amb l'objectiu d'aconseguir una sèrie d'objectius: (a) que l'alumnat amb procedència immigrant aconseguixi uns rendiments acadèmics equiparables als dels seus homòlegs “plenament” autòctons, i (b) que els joves de procedència immigrant, una vegada acabada la seva formació, accedeixin a ocupacions d'acord amb aquesta, en proporcions semblants a les dels joves amb procedència autòctona.

Ara bé, tot i tenint en compte que la igualtat d'oportunitats –o l'aproximació gradual a aquesta– és un objectiu a llarg termini, convé mesurar permanentment l'estat actual i la tendència d'evolució sobre aquest tema; si no es produeix cap progrés durant anys, l'objectiu seria creixentment elusiu. En aquest context, cal ressaltar que el nivell d'estudis de la població estrangera a Espanya és igual o fins i tot superior al nivell d'estudis de la població autòctona. No només això: encara que en menor mesura que per al conjunt de la població estrangera, la mateixa constatació és aplicable als estrangers amb nacionalitat d'algun país “econòmicament menys desenvolupat”, categoria que a efectes pràctics, a Espanya, equival essencialment als nacionals de països que no pertanyen a la Unió Europea, en el seu cas matisant per les particularitats d'alguns països d'adhesió recent.

Aquesta circumstància, inusual des d'una perspectiva comparada, té una part de la seva explicació en la distribució per edats de la població estrangera, molt més jove que l'espanyola, en combinació amb el fet que a Espanya, la universalització de l'educació obligatòria i la massificació de l'educació universitària es van produir amb un notable retard històric, en comparació del nostre entorn europeu, de manera que entre els espanyols en edats relativament avançades (i particularment entre les dones en edat de jubilació) continua existint una notable proporció de persones amb poc nivell d'estudis. No obstant això, fins i tot controlant el factor edat, la població espanyola no surt ben parada de les comparacions internacionals pel que fa al nivell d'estudis; de manera atenuada, l'esmentat tret persisteix entre les persones amb nacionalitat espanyola amb edats entre els 20 i 44 anys, grups d'edat als quals pertany una majoria dels immigrants de països econòmicament menys desenvolupats. Excepte en el cas dels oriünds del continent africà, caracteritzats per altes proporcions de persones sense estudis o només amb estudis primaris, entre les altres zones geopolítiques de procedència de la immigració laboral, les proporcions amb persones sense estudis són molt baixes i les de subjectes amb estudis primaris, equiparables als valors de coetanis espanyols.

Resumint el que s'ha dit en xifres rodones, en el cas concret d'Andalusia, tres de cada quatre estrangers tenen, com a mínim, una educació formal corresponent a educació secundària completa, mentre que aquest nivell d'estudis l'aconsegueixen només dos de cada tres habitants d'Andalusia amb nacionalitat espanyola. Fins a quin punt es correspon la inserció laboral dels estrangers amb el seu nivell de qualificació? Quina és la tendència d'evolució?



Font: INE (EPA). Elaboració: OPAM. Per als anys 2001-2008 es visualitzen només les dades del primer trimestre, mentre que per a l'any 2009, es visualitzen els quatre trimestres. Per falta de representativitat en la major part dels trimestres, s'ometen les dades relatives exclusivament als estrangers amb nacionalitat de països de la Unió Europea.

Aquest no és el lloc per desenvolupar càlculs detallats de la posició dels estrangers al mercat laboral andalús; només cal dir que a Andalusia, a principi de 2001, el 22,74% dels ocupats amb nacionalitat espanyola estaven exercint labors no qualificades, segons les dades de l'Enquesta de Població Activa (EPA T1/2001). Nou anys més tard, aquesta proporció havia descendit en uns vuit punts percentuals (EPA T4/2009), però es mantenia una acusada diferència entre homes (12,12%) i dones (18,45%). Com tothom sap, les dades dels últims dos anys es refereixen a un context conjuntural molt advers que es plasma, entre els anomenats andalusos autòctons, en un descens interanual del 5,6% de la població ocupada durant el 2009, així com en un augment de la població aturada que arriba al 25% en comparació interanual. Cal destacar, tanmateix, que entre els andalusos amb nacionalitat espanyola, la crisi econòmica gairebé no va incidir en la velocitat de descens de la proporció de l'ocupació no qualificada sobre el total: ja durant el primer lustre del segle XXI, aquesta proporció havia baixat com a mitjana gairebé un punt percentual a l'any (vegeu gràfic 2), un ritme semblant durant els anys 2008 i 2009.

Entre els estrangers –i particularment entre aquells que no són nacionals d'algun país de la Unió Europea–, l'evolució va ser ben diferent. Entre tots els empleats amb nacionalitat que no pertany a la UE-25, la proporció de l'ocupació no qualificada es va mantenir en valors propers al 50% durant gran part de la dècada; el 2008 va caure gairebé 10 punts percentuals a causa d'una forta destrucció d'ocupació originada per la recessió; durant el 2009, aquest valor va tornar a pujar de nou. Per donar una idea de l'impacte que el nefast context conjuntural va tenir per a l'ocupació immigrant a Andalusia: la taxa d'ocupació entre els nacionals de països extracomunitaris, que es va mantenir al voltant del 70% durant els anys del *boom* econòmic, va passar en

només tres anys a un valor proper al 53% (EPA T4/2009); es tracta d'un descens dramàtic, d'una magnitud i velocitat amb pocs antecedents en la literatura comparada.

En resum, mentre que per als espanyols el pes de l'ocupació no qualificada baixa tant en època de bonança com de crisi, entre els anomenats estrangers extracomunitaris, aquest pes augmenta substancialment en fases expansives del mercat laboral i està subjecte a alts i baixos en fases recessives, a causa no solament d'una capacitat d'inserció més gran en els grups més ben qualificats del mercat laboral, sinó a fluctuacions en la contractació de l'ocupació poc qualificada. Per relacionar aquest indicador amb l'esmentada variable "nivell d'estudis", un de cada quatre estrangers ocupats a Andalusia exerceix una feina poca qualificada malgrat tenir estudis secundaris o superiors; entre les dones estrangeres, aquesta proporció és d'una de cada tres. Entre els espanyols, aquesta proporció es limita a un de cada deu empleats. Per tenir més informació sobre la situació laboral dels immigrants a Andalusia, es poden consultar els informes anuals "Andalusia Immigració", que es poden descarregar des de l'espai digital de l'Observatorio (www.juntadeandalucia.es/empleo/opam/).

Si formulem un pronòstic a mitjà termini respecte de l'evolució de l'ocupació immigrant en general i la mobilitat ocupacional en particular, un dels factors que cal tenir en compte és que a Espanya (i sobretot a Andalusia), el teixit empresarial està dominat per empreses petites, de fins a 25 empleats; aquestes prevalen clarament en aquells sectors en els quals es concentra, a dia d'avui, el gruix de l'ocupació immigrant, com són l'agricultura, la construcció, el comerç i l'hostaleria. En aquests sectors, probablement la mobilitat ocupacional ascendent dels empleats serà escassa, entre altres motius perquè, pel que fa als recursos humans, una gestió activa de la diversitat cultural està exercida gairebé exclusivament per les empreses més grans.

Conclusions

Contrastant amb l'esforç de les administracions públiques andaluses per garantir l'accés universal a les polítiques del benestar (especialment educació i sanitat), la igualtat en l'accés a les oportunitats laborals es presenta com un objectiu potencialment elusiu, a causa dels efectes de la recessió econòmica en el mercat laboral i a l'estructura mateixa del mercat laboral (sectors d'activitat, volum de les empreses, etc.). Si aquestes circumstàncies perduressin, els serveis públics podrien convertir-se en un domini relativament aïllat d'aplicació d'aquesta *igualtat de diferents* que constitueix un èxit civilitzatori de primer ordre, enfront de la perpetuació de fortes dosis de desigualtat en el món laboral. Davant d'aquest escenari, considerem que les polítiques de gestió de la diversitat han de plantejar-se en un sentit ampli i incloure, per tant, la promoció d'un enteniment real entre les persones, a partir de les necessitats, els interessos i les preferències legítimes de cada part, i refusar abstraccions o estereotips de qualsevol índole.

Referències bibliogràfiques

AJA, Eliseo; ARANGO, Joaquín i OLIVER ALONSO, Josep. *La inmigración en tiempos de crisis. Anuario de la inmigración en España, edición 2009*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2010. ISSN 1888-251X.

CEA D'ANCONA, María Ángeles. *La activación de la xenofobia en España. ¿Qué miden las encuestas?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas / Siglo XXI, 2004. ISBN 84-7476-368-1

DGCPM. *Primer Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2001-2004)*. Sevilla: Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias (Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía), 2002.

DGCPM. *2º Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2006-2009)*. Sevilla: Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias (Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía), 2006 (3a ed., 2008).

MOLINA HERMOSILLA, Olimpia i MOLINA NAVARRETE, Cristóbal. *Inserción sociolaboral y empleabilidad de la población inmigrante extranjera en Andalucía: balance y perspectivas de futuro*. Jaén: Litalia, 2009. ISBN 978-84-613-5882-3.

PAJARES, Miguel. *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2009*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración (Ministeri de Treball i Immigració), 2009. ISBN978-84-8417-327-4.

PÉREZ YRUELA, Manuel i RINKEN, Sebastian. *La integración de los inmigrantes en la sociedad andaluza*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (Colección Politeya), 2005. ISBN 84-00-08304-0.

PUMARES FERNÁNDEZ, Pablo i IBORRA RUBIO, Juan Francisco. "Población extranjera y política de inmigración en Andalucía". *Política & Sociedad*. Vol. 45. No. 1 (2008). P. 41-60.

RINKEN, Sebastian. *La inmigración en Andalucía: una visión desde el Siglo XXI*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, 2008. ISBN 978-84-612-1642-0.

RINKEN, S.; ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, A. i GALERA POZO, G. Informe Anual "Andalucía Inmigración" 2008. Sevilla: Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, 2010.

RINKEN, Sebastian; SILVA PEREJÓN, Manuel; VELASCO DUJO, Saúl i ESCOBAR VILLEGAS, María Soledad. *Opiniones y actitudes de la población inmigrante ante la inmigración (II): Entre la estabilidad y el cambio*. Sevilla: Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, 2009. ISBN 978-84-692-6499-7.

