

Tratar adecuadamente los aspectos culturales es una parte de la política de integración. Pero donde se dilucidará el éxito o el fracaso de la integración es en el terreno de la equiparación de derechos, y cerca de un diez por ciento de la población española no disfruta de los mismos derechos de ciudadanía que el resto.

## Derechos de ciudadanía para los nuevos residentes

Miguel Pajares



Immigració, Identitat i Convivència

### Los nuevos impulsos a las políticas de integración

El Gobierno español tiene ya preparado un plan para la integración de los inmigrantes con un alcance y ambiciones hasta ahora no planteadas por ningún otro gobierno anterior. La primera dotación presupuestaria que hizo a este asunto en 2005 (120 millones de euros) da idea de que no será sólo un plan de buenas intenciones. El gobierno de Cataluña, por su parte, aprobó recientemente su Plan de Ciudadanía e Inmigración, cuya filosofía y catálogo de actuaciones lo diferencian radicalmente del que tenía el gobierno catalán anterior y también expresa que el tema se está tomando en serio. El gobierno andaluz está dando cada vez más amplitud y dotando de más recursos a su Plan Integral para la Inmigración. Y varios gobiernos autonómicos más están renovando o poniendo en marcha nuevos planes dirigidos a potenciar la integración en la sociedad de inmigración en la que nos hemos convertido.

En Europa se está dando cada vez mayor importancia al tema de la integración, y las instituciones comunitarias han dado pasos recientemente para desarrollar una política europea al respecto. La Comisión Europea presentó, en mayo de 2003, su *Comunicación sobre inmigración, integración y empleo*, que fue el primer documento comunitario dedicado íntegramente al tema de la integración de los inmigrantes. En dicho documento se habla de integración desde una perspectiva cívica, relacionándola sobre todo con los derechos. Se apuesta por un «enfoque progresivo»: los derechos deben ser crecientes. Se dice que la integración es un «proceso en doble dirección»: derechos y obligaciones tanto para los inmigrantes como para la sociedad receptora.

En este ámbito europeo, destaca la dimensión que se dio a la integración en el Programa de La Haya aprobado a finales de 2004

Responsable de inmigración del CERES

45

---

**La inclusión de los inmigrantes en nuestro marco de ciudadanía es uno de los retos más importantes que nuestra sociedad tiene hoy planteados, y en España éste es un muy buen momento –a juicio del autor– para que aclaremos bien los contenidos que damos a la integración con el fin de no cometer los errores que en uno u otro momento se han cometido en otros países de nuestro entorno. Si bien en los últimos años se han dado pasos que comportan la ampliación de los contenidos de nuestra ciudadanía (acceso de los homosexuales a derechos que antes les estaban negados, mejora del derecho de las mujeres a la seguridad frente a la violencia de género...), lo cierto es que no podemos ignorar que hay una población con residencia legal y estable en nuestro país que no tiene los mismos derechos de ciudadanía que el resto de la población, y que, por tanto, el gran reto que ahora tenemos, en el terreno de la mejora del contenido de nuestra ciudadanía, es la inclusión de esa población en nuestro marco de ciudadanía.**

---

Se está superando la vieja idea de que los inmigrantes vienen para estar un tiempo trabajando antes de volverse a su país; ahora ya se sabe que una gran parte se asienta permanentemente. En definitiva, se acepta cada vez más que el destino de los inmigrantes es la integración en la sociedad de acogida.

---

46

por el Consejo Europeo. Este programa pretende ser el marco para el desarrollo de la política europea de inmigración (y otros temas) para el período 2005-2009, y en él la integración aparece con un desarrollo que no había tenido hasta el momento. Se definen 11 principios sobre los que deben sustentarse las políticas en este terreno; no los relacionaremos aquí, pero siguen la línea de lo señalado en el párrafo anterior.

A la vista de todo esto se diría que la integración ha pasado a formar parte de lleno de las políticas de inmigración. Se está superando la vieja idea de que los inmigrantes vienen para estar un tiempo trabajando antes de volverse a su país; ahora ya se sabe que, aunque parte de los inmigrantes retorna a sus países de origen, hay otra gran parte que se asienta permanente-

mente. En definitiva, se acepta de forma cada vez más generalizada que el destino de los inmigrantes es la integración en la sociedad de acogida.

Todo esto viene acompañado de una profunda reflexión sobre el significado de la integración, y en España éste es muy buen momento para que aclaremos bien los contenidos que damos a la integración y no cometamos errores que en uno u otro momento se han cometido en otros países.

### Los contenidos de la integración

Existe una forma de ver la integración que podríamos calificar como culturalista: a los inmigrantes se los considera integrados cuando han aprendido el idioma de la sociedad receptora y se han adaptado a sus pautas socio-culturales. En este caso la integración aparece como una obligación de los inmigrantes, y tal planteamiento puede llevar a lo que se ha producido en diversos países europeos en los últimos años: la reforma de las leyes de extranjería para introducir la obligación de aprender el idioma, la historia y la cultura del país receptor, con la obligación de pasar determinados exámenes y la penalización de quienes no los pasen.

Hay otra forma de ver la integración que se sitúa en la perspectiva de la equiparación ciudadana. La ciudadanía es el marco en el que se desarrollan sus contenidos. La integración se define como un proceso de equiparación de derechos, de acceso a la igualdad de oportunidades y de trato, y de igualación en cuanto a posibilidades de acceso a los servicios, a los espacios públicos y a los cauces de participación que ofrece la sociedad. En el camino de la integración el aspecto más importante será el de ir corrigiendo las desventajas que los inmigrantes tienen de partida. Visto así, más que hablar de integración *de* las personas inmigradas en la sociedad receptora,

habría que hablar de integración *entre* aquellas y ésta.

La perspectiva ciudadana en las políticas de integración ha ido creciendo, aunque muchas veces lo que se hace es plantear las cosas a medio camino entre la visión ciudadana y la culturalista. Éste suele ser el contenido cuando se insiste mucho en que los inmigrantes, además de los mismos derechos, han de tener también los mismos deberes. ¿Cabe pensar que las personas inmigradas no tienen sus deberes equiparados a los del resto de la población? Los deberes que todos tenemos vienen definidos por las leyes. Las personas inmigradas están afectadas por la ley de extranjería, pero no sólo por ésta; de hecho están obligadas a cumplir todas las demás leyes del Estado, las que también afectan a los nacionales. La ley de extranjería determina algunos de sus derechos y deberes, limitando sus derechos respecto a los nacionales, pero por lo que se refiere a los deberes, todas las leyes obligan a estas personas. Las leyes fiscales han de ser cumplidas por ellas de la misma forma que por cualquier nacional, pagando los preceptivos impuestos; el código civil, el código penal y el código de la circulación, por mencionar otros ejemplos, también. Cuando una persona inmigrada se casa aquí, lo hace de acuerdo con las leyes españolas, por más que las fórmulas de matrimonio en su país de origen sean distintas; cuando sus hijos heredan lo hacen de acuerdo con la legislación española; cuando establecen una relación laboral lo mismo; y así podríamos seguir enunciando temas o situaciones distintas y en todos los casos tendríamos que decir lo mismo. Los deberes de las personas inmigradas están plenamente establecidos por las leyes españolas y todas han de ser cumplidas por estas personas.

Teniendo en cuenta eso, tendríamos que decir que reclamar que los inmigrantes tengan los mis-

mos deberes que los españoles es una incongruencia porque ya los tienen. Y si los inmigrantes no cumplen con sus deberes (las leyes) han de ser llamados al orden, como cualquier otra persona. Pero todo parece indicar que, quienes insisten en los deberes, a lo que se refieren no es a las leyes, sino a las costumbres sociales o los valores cívicos. Lo que se quiere decir es que los inmigrantes han de ser integrados en los valores democráticos que nuestra sociedad ha ido desarrollando.

También se señala que los inmigrantes deben tener los mismos deberes que los nacionales, en oposición a aquellos que, desde un multiculturalismo radical, pueden defender lo contrario. Es decir, en oposición a la idea de que las particularidades culturales de los grupos inmigrados podrían autorizarlos a no cumplir determinadas leyes. A este respecto hay que decir que en los

---

La integración se define como un proceso de equiparación de derechos, de acceso a la igualdad de oportunidades y de trato, y de igualación en cuanto a posibilidades de acceso a los servicios, a los espacios públicos y a los cauces de participación que ofrece la sociedad.

---

países en los que esto está contemplado (Canadá...), son sólo unas pocas normas las que quedan exentas de su cumplimiento, por lo que su importancia es sobre todo anecdótica; pero, en cualquier caso, tal posibilidad no está contemplada en España, ni apenas tiene defensores, y por lo tanto no hay porqué incluirla en el debate sobre derechos y deberes.

### El tratamiento de los aspectos culturales

Por nuestra parte, aunque entendemos que la integración es, sobre todo, una cuestión de equiparación de derechos, también creemos que los aspectos culturales tienen importancia. Aprender el idioma o idiomas de la sociedad receptora es un aspecto clave para encontrar trabajo, para relacionarse con el entorno social, para ampliar la autonomía personal y para aprovechar los medios que la sociedad ofrece en cualquier terreno. Tam-

bién es importante adquirir determinados conocimientos sobre el entorno, y ampliar la capacidad de desenvolverse en el terreno laboral, en el institucional, etc.

Las políticas de integración deben incluir un tratamiento de los aspectos culturales que permita alcanzar dos objetivos: el primero será el acomodo de la diversidad cultural, y el segundo, el desarrollo de un conjunto de principios comunes que favorezcan la cohesión social. Ahí es donde coincidimos con lo que quizás quieren plantear quienes dicen que, además de los mismos derechos, los inmigrantes han de tener los mismos deberes.

El asunto es importante precisamente porque ya se conocen experiencias en las que se han acabado produciendo situaciones muy conflictivas por no haber encontrado el equilibrio entre esos dos objetivos: la aceptación de la diversidad cultural y el desarrollo de los valores comunes. Holanda, por ejemplo, ha trabajado el tema de la integración de los inmigrantes y le ha dedicado recursos como ningún otro país europeo; y ciertamente ha logrado resultados que no son nada desdeñables: la población inmigrada, o procedente de familias inmigradas, tiene unos estándares de equiparación con el resto de la sociedad muy notables, en empleo, en participación ciudadana, en acceso a las universidades, en ocupación de espacios en los movimientos artísticos, etc. Pero un multiculturalismo que ahora muchos consideran excesivo ha llevado a que cada vez haya más jóvenes (de los que proceden de familias inmigradas pero han nacido en Holanda) que no se identifican como holandeses, sino como turcos, o marroquíes, o surinameses, etc., al tiempo que crece la demanda de escuelas diferenciadas según las religiones y aparecen otros síntomas de escisión.

Tratar adecuadamente los aspectos culturales es una parte de la política de integración, pero

---

Habrà más integración cuando el hecho de haber sido inmigrante ya no constituya una barrera para alcanzar un trabajo acorde con su formación o capacidad. Corregir desventajas, combatir la discriminación y potenciar la participación son los ejes centrales de la integración.

---

donde se dilucidará principalmente el éxito o el fracaso de la integración es en el terreno de la equiparación de derechos. Y aquí no importan sólo los derechos legales, sino también la superación de las barreras de la discriminación. Lo que ha de constituir nuestro principal foco de atención es el desarrollo de instrumentos que permitan combatir eficazmente la discriminación que los inmigrantes sufren en todos los espacios de la vida cotidiana.

Situando lo dicho en términos más concretos, podríamos afirmar que habrá más integración entre la persona inmigrada y la sociedad receptora cuando aquella cuente ya con recursos como el idioma, un buen conocimiento del entorno, etc. Podemos afirmar también que habrá más integración cuando el hecho de haber sido inmigrante ya no constituya una barrera para alcanzar un trabajo acorde con su formación o capacidad, o para disfrutar de los espacios culturales o de ocio de acuerdo con sus preferencias y posibilidades. Corregir desventajas, combatir la discriminación y potenciar la participación son los ejes centrales de la integración.

### **Derechos de ciudadanía**

La inclusión de los inmigrantes en nuestro marco de ciudadanía es efectivamente uno de los retos más importantes que nuestra sociedad tiene hoy planteados. En los últimos años se han dado pasos que comportan la ampliación de los contenidos de nuestra ciudadanía, tales como el acceso de los homosexuales a derechos que antes les estaban negados, o la mejora del derecho de las mujeres a la seguridad frente a la violencia de género. En este contexto no podemos ignorar que hay una población con residencia legal y estable en nuestro país, que no tiene los mismos derechos de ciudadanía que el resto de la población, y que, por tanto, el gran reto que ahora tenemos, en el terreno de la mejora del contenido de nues-

---

**Las políticas de integración deben incluir un tratamiento de los aspectos culturales que permita alcanzar dos objetivos: el acomodo de la diversidad cultural y el desarrollo de un conjunto de principios comunes que favorezcan la cohesión social.**

---

tra ciudadanía, es la inclusión de esa población en nuestro marco de ciudadanía.

Ello nos remite a los derechos políticos, y más específicamente, al derecho de voto. El asunto tiene que ver no sólo con el modelo de integración de los inmigrantes, sino también con la calidad de nuestro sistema democrático. Hoy, expresiones como «una persona, un voto», o «todos tenemos los mismos derechos», nos resultan familiares, y representan lo máspreciado de nuestra democracia, pero lo cierto es que en España hay cerca de un diez por ciento de nuestra población que no está disfrutando de los mismos derechos de ciudadanía que el resto: no tiene derecho al voto y tiene mermados también otros derechos.

El derecho de voto tiene importancia para la integración ya que se trata del derecho a elegir a los representantes políticos de una comunidad o

---

Lo que ha de constituir nuestro principal foco de atención es el desarrollo de instrumentos que permitan combatir eficazmente la discriminación que los inmigrantes sufren en todos los espacios de la vida cotidiana.

---

50

sociedad y a ser elegido como representante de la misma; es un derecho que sitúa a la persona que lo tiene dentro de la comunidad, y a la que no lo tiene la sitúa aparte de ella, y por tanto, el proceso de integración entre la población inmigrada y la sociedad receptora queda a medio camino si no se reconoce este derecho. Cuando una persona adquiere la nacionalidad deja de ser residente y pasa a ser nacional, con lo que tendrá la titularidad de todos los derechos, incluido el de voto; pero lo que aquí queremos resaltar es la importancia de reconocer los derechos de ciudadanía a los residentes que no adquieren la nacionalidad. Lo que estamos planteando, por tanto, es el debate sobre la adquisición del derecho de voto por residencia, por haber alcanzado determinado número de años de residencia, independientemente de la adquisición de la nacionalidad.

En la Unión Europea hay varios estados que tienen reconocido el derecho de voto en elec-

ciones municipales a los residentes no comunitarios. Son, concretamente, Suecia, Dinamarca, Finlandia, Holanda e Irlanda (otros dos países de la Europa occidental que también lo tienen reconocido son Noruega y Suiza), a los que en 2004 se añadió Bélgica. En Suecia lo tienen, desde 1975, los residentes con tres años de residencia para las elecciones locales y regionales; en Dinamarca, también con tres años de residencia, para elecciones locales, desde 1981; en Holanda, con cinco años de residencia, para elecciones locales, desde 1985; y en Irlanda, desde 1983, para elecciones locales. En todos los casos (salvo el belga), el reconocimiento de este derecho se produjo antes de 1985; después de ese año el tema ha estado ampliamente planteado, pero no se han producido avances en ningún país de la UE hasta que el Parlamento belga aprobó, en 2004, una ley en esta dirección.

La discriminación que comporta no estar en posesión de este derecho se agravó con la entrada en vigor, en noviembre de 1993, del Tratado de Maastricht por el que se creó la Unión Europea. Éste estableció la ciudadanía europea, consolidando el derecho a la libre circulación (que comporta libertad de establecimiento en otro Estado, derecho al trabajo, ejercicio de la profesión, etc.) y el derecho a votar, en elecciones locales y europeas, en el Estado en el que se reside cuando se es nacional de otro Estado de la Unión. En definitiva, estamos ante el hecho de que hay un grupo de extranjeros residiendo en España para los que no disponer de la nacionalidad española no comporta impedimento para ejercer el derecho de voto en nuestro país, lo que los diferencia de todos los demás.

El derecho de voto otorgado a los comunitarios, además de hablarnos de una acentuación de la discriminación de los no comunitarios, nos informa de otro aspecto importante: que éste es un



derecho que puede desvincularse de la nacionalidad, es decir, que puede adquirirse por residencia. Una vez dado el paso respecto a los comunitarios es más inaceptable que ello no se haga también con los no comunitarios, particularmente con aquellos que tienen permiso de residencia permanente (algo que los comunitarios no necesitan tener).

Sin embargo, la voluntad política de la mayor parte de los gobiernos europeos respecto a este asunto está en las antípodas de lo que estamos planteando. Prueba de ello es que cuando se presentó la propuesta de directiva, por parte de la Comisión Europea, sobre el estatuto de los residentes de larga duración (permanentes) el derecho de voto no se mencionaba más que para decir que no se podía incluir. Y sin embargo, a la vista del conjunto de las propuestas que sobre inmigración y asilo ha ido haciendo la Comisión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, cabe afirmar que sus posiciones han sido más avanzadas que las de los Estados por lo que se refiere a los derechos de las personas inmigradas.

En España se han manifestado posiciones políticas más favorables al desarrollo de este derecho. La propuesta que se ha venido haciendo es la de conceder el derecho al voto en las elecciones municipales a todas las personas inmigradas (mayores de edad, claro está) que cuenten con residencia permanente o con estatuto de refugiado. El asunto no es sencillo ya que incluso puede requerir modificación de la Constitución, pero es básicamente una cuestión de decisión política. Pero lo que, sobre todo, ha de tenerse en cuenta es su importancia en el modelo de integración, ya que lo sitúa bajo la perspectiva de la ciudadanía: a los residentes se los incluye como parte de la comunidad de ciudadanos, parte de la comunidad de vecinos de un municipio capacitados para elegir a los responsables políticos

---

Los derechos políticos,  
y más específicamente,  
el derecho de voto de los  
inmigrantes tienen que ver  
no sólo con el modelo de  
integración, sino también  
con la calidad de nuestro  
sistema democrático.

---

51

que van a gestionar los asuntos públicos de esa comunidad.

El último paso dado en esta dirección ha sido la resolución del Congreso de los Diputados en favor de ir desarrollando acuerdos de reciprocidad con los países de origen de nuestra inmigración para el ejercicio del derecho de voto en elecciones municipales. Es un paso que cabe aplaudir, pero resulta claramente insuficiente. Los acuerdos de este tipo que el Estado español desarrolle con otros Estados permitirán votar en nuestras elecciones locales a los ciudadanos de esos Estados que residan aquí, pero eso dejará fuera a los residentes que procedan de otros Estados con los que no se puedan hacer esos acuerdos. Tendremos residentes (personas inmigradas con residencia estable en España) con derecho a voto y residentes sin ese derecho, y eso es algo que deberá superarse con un reconocimiento más generalizado del mismo.

