



Edita Fundación Paulino
Torras Domènech 1970

ITINERA UNIVERSITAS

Derechos Humanos y Migraciones

MARZO 2010

1. NUESTRO PUNTO DE VISTA

LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN LA SOCIEDAD

La integración de los inmigrantes en la sociedad aparece en estos días - a raíz precisamente de los sucesos vividos, entre otros, en el Ayuntamiento de Vic - como un asunto prioritario. Tras examinar esta cuestión a partir de un reflexivo estudio elaborado por D. Moya, Profesor de Derecho constitucional de la Universidad de Barcelona, y de recoger los elementos principales del Informe realizado por la Abogacía del Estado a petición del Ayuntamiento de Vic (2. Opinión de nuestros colaboradores), el número de *Itinera* que se presenta centra su atención sobre este aspecto.

A estos efectos el apartado 5 (Multiculturalismo) se hace eco del *Informe Evaluación del racismo y la xenofobia en España 2009*, publicado por el Observatorio del Racismo y la Xenofobia (Ministerio de Trabajo e Inmigración) en el que se indica que, como consecuencia de la crisis económica, los españoles tenemos una imagen negativa de la inmigración. Esta circunstancia dificulta, sin duda, la integración de los inmigrantes en la sociedad española. Frente a esta realidad se alzan determinados preceptos de la LO 2/2009 que sitúan la integración como un principio que ha de regir la acción de todas las Administraciones públicas.

En concordancia con lo anterior, en la Sección 4 (Estatus del inmigrante) retomamos un documento importante y ambicioso, el Plan de Derechos Humanos del Gobierno de España (diciembre de 2008), para detallar las medidas previstas para facilitar la integración de los inmigrantes en España y

el reconocimiento de sus derechos y libertades.

Tanto la Ley de extranjería (2009) como el Plan de Derechos Humanos señalan la importancia de concebir la integración como una política transversal, que ha de planificarse convenientemente y que ha de ser resultado del diálogo político y social. Este enfoque está presente en el denominado Diálogo internacional sobre la migración, un proceso iniciado por la Organización internacional de las Migraciones desde 2002 - en el que la Fundación Paulino Torras Domènech viene colaborando activamente -, que presentamos en el apartado 6 (Instituciones), a propósito precisamente de la celebración este mes del Taller Migración y transnacionalismo: Oportunidades y desafíos. La sección 7. Una publicación de interés se hace eco de un libro de publicación reciente (2009) que supone una muy completa reflexión sobre la integración.

Por otra parte, *Itinera Universitas* incluye la reciente Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictó la Sentencia Gurguchiani c. España, en la que concluye que España ha vulnerado el artículo 7 CEDH (no hay pena sin ley) en un asunto relativo a la aplicación de la legislación de extranjería.

El número se cierra con la reproducción de la voz "Integración" del *Diccionario de las migraciones humanas* elaborado por la Fundación Paulino Torras Domènech.

1. NUESTRO PUNTO DE VISTA	1
2. OPINIÓN DE COLABORADORES	1-6
3. POLÍTICAS MIGRATORIAS	6-7
4. ESTATUS DEL INMIGRANTE	7-8
5. MULTICULTURALISMO	8-9
6. INSTITUCIONES	9-10
7. UNA PUBLICACIÓN DE INTERÉS	10-11
8. GLOSARIO	11-12

2. OPINIÓN DE COLABORADORES

I. EL CONTROL POR LOS AYUNTAMIENTOS DEL EMPADRONAMIENTO DE EXTRANJEROS

AUTOR: D. MOYA.

1. Introducción

Durante las últimas semanas se ha producido una polémica, sólo en parte jurídica, sobre el procedimiento y los requisitos del empadrona-

miento de los extranjeros por parte de los Ayuntamientos. Esta polémica ha venido alimentada fundamentalmente por las posiciones de los Ayuntamientos de Vic y Torrejón de Ardoz. Como apuntaré, la polémica jurídica se resuelve de manera



relativamente fácil, lo que no significa que no existan dificultades en la interpretación del régimen del empadronamiento de los extranjeros que pueden ser utilizadas con finalidades restrictivas o inclusivas. Tras el análisis jurídico ofreceré también algunas reflexiones personales sobre la que creo es la verdadera naturaleza del problema. Empecemos por los aspectos jurídicos del problema, e inevitablemente por una contextualización previa sobre las funciones del padrón en el actual modelo de gestión migratoria.

2. Funciones del padrón municipal en el modelo de gestión de la migración

El Municipio es la división administrativa ordinaria más pequeña dentro del actual esquema de división político-administrativa del Estado. Es también la administración pública más próxima a los ciudadanos y por esta razón tiene atribuidas varias facultades, algunas de ellas relacionadas con la identificación de los vecinos, es decir de la población del municipio, y desde la Ley 4/2000 de Derechos y Libertades de los Extranjeros y de su Integración Social, en particular de la población extranjera, cuya identificación, cuantificación y distribución resulta fundamental para la correcta planificación y prestación de muchos servicios públicos y sobre todo para la elaboración de otras muchas políticas, no sólo municipales, sino autonómicas y estatales.

Esta recopilación tanto de la identidad como de la dirección de todas las personas que tienen su domicilio estable en un municipio (los vecinos), es la principal función del padrón municipal, un registro administrativo de alcance nacional, gestionado por los municipios pero que puede contar con el apoyo de las Diputaciones y cuya responsabilidad última de funcionamiento general y explotación de datos está atribuida al INE, derivando su regulación de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local (en lo sucesivo LRBRL).

Este registro es particularmente importante en el marco de las políticas migratorias, pues ofrece una imagen relativamente fiable (aun cuando no siempre exacta) del número, distribución y características de la población extranjera en nuestro territorio, particularmente de la población extranjera irregular, que suele ser estadísticamente difícil de cuantificar, y por lo tanto, opaca a la actividad administrativa.

Con la finalidad de reforzar la capacidad de gestión migratoria y de planificación política, la LO 4/2000 dio un paso clave al transformar el padrón en un registro general también para los vecinos extranjeros, tanto regulares como irregulares. Con ello el padrón pasó a convertirse en un instrumento central para el reconocimiento de derechos a los extranjeros así como de lucha contra la irregularidad y la precariedad, pues para incentivar la inscripción en el mismo se vincularon algunos derechos (como sanidad o educación) a la previa inscripción padronal y se convirtió el padrón en un registro con valor probatorio de la permanencia real en España, que facilita por ejemplo la regularización por arraigo. Además, la Ley implicó en tal labor a los municipios atribuyéndoles una serie de gestiones y procedimientos relacionados con la consolidación del estatuto jurídico del extranjero en España (informe de vivienda a efectos de reagrupamiento familiar, informe de arraigo social a efectos de regularización,

etc.), gestiones en las cuales el padrón, como vemos, juega un papel fundamental.

Esta apuesta por implicar a los municipios en la gestión migratoria supone indefectiblemente una mayor dispersión de las prácticas administrativas municipales, y también un cierto riesgo de que algunos municipios puedan incluso abusar de estas facultades obstaculizando la integración en vez de hacer precisamente lo contrario, pero este es el precio de una política más plural y próxima a los ciudadanos; de hecho forma parte de la necesidad de corresponsabilización de las diferentes Administraciones en este ámbito, reclamada precisamente por los propios municipios.

3. El empadronamiento de los extranjeros en situación irregular

En sintonía con este planteamiento, el art. 15 LRBRL establece el derecho y el deber de empadronamiento de todas aquellas personas que viven en España y tienen su domicilio habitual en el municipio. Para proceder al empadronamiento se debe presentar cierta información y documentación que detalla el art. 16.2 LRBRL (reformado por la LO 14/2003):

"2. La inscripción en el padrón municipal contendrá como obligatorios sólo los siguientes datos:

(...)

f) Número de documento nacional de identidad o, tratándose de extranjeros:

- Número de la tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas o, en su defecto, número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de estados miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Estados a los que, en virtud de un convenio internacional se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados.

- Número de identificación de extranjero que conste en documento en vigor, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, por no ser titulares de éstos, el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados no comprendidos en el inciso anterior de este párrafo".

De este artículo se deduce claramente el acceso al padrón de los extranjeros irregulares. Ésta ha sido la interpretación general de la ley sostenida tanto por la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, los Tribunales de Justicia, y, sin duda, por la inmensa mayoría de los municipios.

4. Una interpretación alejada de la letra y del espíritu de la Ley

En este contexto, la exigencia a efectos de empadronamiento de extranjeros de la autorización de residencia o de una solicitud de prórroga del visado turístico o de cualquier otro documento demostrativo de la estancia o residencia regular en el territorio tiene como consecuencia la exclusión del empadronamiento de todos

aquellos extranjeros que se encuentran en situación administrativa irregular, independientemente de la causa de la irregularidad. Esta exigencia resulta contraria al espíritu de la legislación de extranjería que contempla el empadronamiento de irregulares en varias ocasiones (art. 9 TIDILE, art. 12 TIDILE, arte. 31.3 TIDILE en conexión con el 46 REDILE, etc.).

Obviamente, una restricción como ésta también contraviene la propia letra de la norma, pues en estos casos la Ley establece expresamente la inscripción de los extranjeros en situación irregular en el padrón.

Reformado precisamente por la LO 14/2003, el art. 16.2 LRBRL establece una lista cerrada de requisitos exigibles para el empadronamiento (*"La inscripción en el padrón municipal contendrá como obligatorios sólo los siguientes datos"*). En estas condiciones una modificación unilateral por parte de un municipio de los requisitos establecidos taxativamente por la ley constituiría una conducta (si fuera un acto administrativo) contraria a la ley, o contraria a la reserva de ley, al principio de jerarquía normativa y al principio de competencia (si fuera uno una norma municipal); en ambos casos anulables por los Tribunales.

Es preciso recordar que la LRBRL es una ley estatal aprobada por el Congreso y el Senado, que forma parte del bloque de constitucionalidad y que como tal contribuye a delimitar las competencias de las administraciones locales así como el régimen común a todas ellas en el territorio español, siempre de acuerdo con la Constitución. Así pues, un municipio no tiene competencia para regular esta cuestión y mucho menos para reformar una norma con rango de ley mediante una norma municipal. Tampoco por vía interpretativa sería sostenible una comprensión de la ley tan desviada del espíritu y la letra de la misma, que dijera exactamente lo contrario de lo que dice, hasta prohibir la presentación del pasaporte donde éste se admite expresamente.

El efecto de esta restricción es la privación a los extranjeros del acceso a determinados derechos como la educación o la sanidad (arts. 9 o 12 TIDILE) así como a un registro demostrativo de la duración de su permanencia en el Municipio donde tiene su domicilio habitual, demostración particularmente importante en el supuesto de la regularización por arraigo (art. 31.3 TIDILE y art. 46 REDILE) o de los procedimientos sancionadores de multa o expulsión (art. 53 y ss. RIDILE). Esta exclusión, aparte de privar a los extranjeros de los derechos generalmente reconocidos a los vecinos por el art. 15 y ss. LRBRL, les perjudica directamente al impedirles el disfrute de otros derechos constitucionales que la legislación les reconoce expresamente, y al privarles, como se ha señalado, del acceso a un registro que permite demostrar la duración de su residencia en los procedimientos administrativos relacionados con su estatuto administrativo.

5. Los argumentos de los Ayuntamientos de Vic y de Torrejón de Ardoz

Paradójicamente, los Ayuntamientos de Vic y de Torrejón de Ardoz han utilizado argumentos contrapuestos con la finalidad de excluir a los extranjeros irregulares o potencialmente irregulares en el municipio.

El primero se planteaba pedir a los extranjeros la de-

mostración, bien de la regularidad de la residencia, bien, como mínimo de la estancia, es decir, quería que todo extranjero aportara un pasaporte con un visado de estancia vigente. La argumentación concreta para adicionar el requisito del visado al pasaporte era aparentemente sencilla: la exigencia de pasaporte vigente (y válido) obligaba a interpretar este requisito del art. 16 LRBRL con los requisitos de entrada legal en España del art. 25 LODILE, donde al pasaporte se añade un visado vigente.

Esta posición es difícil de sostener por varias razones:

1) pasaporte y visado son documentos diferentes - pese a que físicamente el visado pueda figurar adherido al pasaporte - que cumplen además cumplen finalidades diferentes. Si el Legislador estatal hubiera querido pedir el visado lo habría de haber establecido expresamente al cuerpo de la LRBRL (en realidad ha hecho el contrario, lo ha excluido y además ha establecido que el art. 16 LRBRL es de interpretación restrictiva, dice "sólo" se pedirá esta información no cualquier otra por extensión);

2) los controles en la frontera y el empadronamiento cumplen funciones diferentes, se llevan a cabo por autoridades distintas y sus requisitos son también diferentes. Ni se pueden mezclar requisitos ni los Ayuntamientos pueden atribuirse funciones que no les han sido expresamente atribuidas, especialmente si implican una interpretación contra legem de normas estatales que además privan de derechos constitucionales a los administrados;

3) interpretar que el Legislador quería incluir el visado donde decía pasaporte, no tiene ningún sentido cuando la previsión de empadronamiento era precisamente facilitar la inscripción de los extranjeros irregulares. Este razonamiento deriva claramente de los debates parlamentarios y de toda la normativa, es la praxis generalizada actual y una de las características diferenciadoras de nuestro modelo de inmigración e integración.

De hecho, si el razonamiento del Ayuntamiento de Vic se llevara más lejos nos conduciría a situaciones absurdas. La caducidad del visado implicaría la pérdida de la condición de empadronado, razón por la cual haría falta abrir un procedimiento no previsto en la normativa sobre el padrón para "desempadronar" de oficio cada noventa días (plazo máximo de los visados), lo que implicaría empadronamientos por periodos muy breves, de imposible gestión, chocando con toda la lógica del padrón y concretamente con el texto de la misma LRBRL que exige que el domicilio sea habitual para el empadronamiento. Es el requisito de habitualidad el que permite evitar el empadronamiento de turistas o visitantes ocasionales para obtener ventajas como servicios sanitarios gratuitos que no sean de urgencia. En realidad esta posibilidad sería tan ineficiente como ingestionable, por no decir que la habitualidad en el domicilio es incompatible con un empadronamiento de tan corta duración. Todo ello sin hablar siquiera de los ciudadanos exentos de visado, bastante numerosos también, y que se encontrarían sorprendentemente en situación de desventaja respecto de aquellos a los que sí se exige visado, pues a los primeros se les negaría el empadronamiento. Todas estas consecuencias absurdas en realidad demuestran que este planteamiento no es realista, siendo la finalidad no confesada pero evidente negar: el padrón a los

extranjeros que no puedan demostrar la regularidad de la residencia, y nada más. Esto es lo que ha rechazado la Abogacía del Estado en su Informe de 20 de enero del 2010, obligando en Vic a aplicar la Ley en su tenor literal.

Un aspecto curioso de esta polémica es que a raíz del caso de Vic surgió también el de Torrejón, en el que precisamente ocurría lo contrario: se negaba el empadronamiento de los extranjeros cuyo pasaporte mostrara un visado caducado, es decir, de aquellos extranjeros que habieran entrado legalmente en España pero hubieran devenido irregulares al permanecer en España más allá del periodo de estancia regular autorizado por el visado. Obviamente, esta lectura sesgada de la ley también es inaceptable por ilegal y arbitraria.

6. Una interpretación contraria a la Ley

En definitiva, esta polémica muestra un trasfondo más político que jurídico. De hecho, como se ha estudiado, la normativa no deja espacio para las interpretaciones propuestas por estos Ayuntamientos. La exclusión de los extranjeros irregulares del empadronamiento unilateralmente decidida por un Ayuntamiento, es contraria a la legislación de extranjería y de régimen local actuales. Aunque se adoptara mediante una norma general de la Alcaldía tal decisión estaría introduciendo contra legem un nuevo requisito en un ámbito en el que el Municipio está totalmente sometido a la ley y en el que, además, carece de competencias normativas. Y lógicamente, tampoco puede hacerlo por vía interpretativa ni "de facto". Una medida como ésta sería probablemente ilegal al excluir a una parte de los vecinos del empadronamiento y de los derechos generalmente vinculados a éste, particularmente derechos como la sanidad o la educación, pero también del acceso a otros procedimientos previstos en la legislación de extranjería para evolucionar en su estatuto jurídico en España.

Cuestión distinta es que en los Municipios exista una legítima preocupación por la posibilidad de fraude o falsificación de la documentación relacionada con el empadronamiento y que se quiera hacer un esfuerzo por verificar la autenticidad y vigencia de los documentos presentados. O incluso, sobre la necesidad de revisar los requisitos de la LRBRL a efecto de reforzar la veracidad de la información del empadronamiento. En este punto debemos, primero, apuntar que probablemente no es un Ayuntamiento el ente administrativo más adecuado o dotado de los medios necesarios para hacer estas comprobaciones, y, segundo, que la reciente reforma de la LO 2/2009 camina en esta dirección cuando, al introducir sanciones graves (arte. 53.2.d LODILE) y muy graves (54.2.1.e LODILE) ante este tipo de actuaciones, trata de preservar el sistema de empadronamiento de fraudes y falsedades. Por lo tanto, el ordenamiento ya está dando una respuesta adecuada a estas situaciones, con multas importantes de entre 501 y 10.000 euros en la infracciones graves o más de 10.000 euros o la expulsión en las muy graves.

7. Reflexión final

Y como decíamos, una reflexión final. Medidas como el anuncio de obstáculos al empadronamiento no son otra cosa que válvulas políticas de escape, síntomas de que existe una preocupación política y social sobre el número e intensidad de la inmigración hacia un determinado municipio o territorio, así como sobre la disposición de medios reales para que se produzca una integración ordenada entre sociedad de acogida y los nuevos colectivos inmigrantes.

El debate se debe enfocar en torno de la integración, de las condiciones de recepción existentes en el Municipio, de la distribución de los inmigrantes, la situación en los barrios más afectados, los problemas de convivencia, las razones económicas y sociales que explican esta situación, etc. Y debe hacerse desde la premisa de que una inmigración intensa y constante en el tiempo puede plantear en cualquier Municipio importantes dudas sobre la capacidad del mismo para afrontar este flujo migratorio en condiciones adecuadas. Pero este es un debate muy complejo donde no caben respuestas simplistas o demagógicas, sino un análisis sereno y la apertura de un diálogo entre los diferentes agentes sociales, no sólo los partidos políticos.

En el fondo, y dentro de ciertos límites, estas tensiones son absolutamente necesarias para poner en marcha un debate rico y sostenido en el tiempo sobre la inmigración en nuestro país. Es evidente que las circunstancias económicas y sociales cambian y que también debe hacerlo la legislación de extranjería. Pero es evidente también que disponemos de una cierta experiencia migratoria y que ciertos elementos de nuestro modelo migratorio son definitorios de los valores que nuestra sociedad quiere preservar, como el reconocimiento de un mínimo de derechos a todas las personas, la necesidad de evitar el trabajo clandestino o la explotación de los extranjeros, o la consideración de una sociedad integrada como destino final de todo el proceso.

La polémica del empadronamiento en los Ayuntamientos de Vic y Torrejón pone de manifiesto que continúa pendiente un debate público liderado por los partidos políticos donde se expliquen las razones por las cuales nuestros representantes han considerado que el empadronamiento de extranjeros en situación irregular es necesario y cuáles podrían ser las adaptaciones del mismo que sería preciso introducir (si es que hacen falta, justamente tras una reforma legal y a las puertas de una nueva reforma reglamentaria), razones siempre difíciles de explicar pero absolutamente necesarias para que una sociedad madura no acabe tentada a dar otra clase de respuestas, más simples y atractivas.

Los casos de Vic y Torrejón son, en fin, ejemplos de respuestas inadecuadas a problemas muy reales y extendidos entre nuestros Municipios; problemas que requieren un debate a fondo sobre el fenómeno de la inmigración y, a mi entender, sobre la manera en que debe asegurarse una adecuada integración social entre la sociedad de acogida y la inmigración.

II. CRITERIOS PARA EL EMPADRONAMIENTO DE EXTRANJEROS. VALIDEZ Y SUFICIENCIA DE UN PASAPORTE QUE NO CUENTE CON EL PRECEPTIVO VISADO (INFORME DE LA ABOGACÍA DEL ESTADO)

La titularidad y el ejercicio de los derechos fundamentales de los extranjeros en España se deducen de los preceptos que integran el Título I de la Constitución Española, interpretados sistemáticamente. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha concluido reiteradamente que existen derechos del Título I que *"corresponden a los extranjeros por propio mandato constitucional, y no resulta posible un tratamiento desigual respecto de los españoles"* (STC 107/1984) puesto que gozan de ellos *"en condiciones plenamente equiparables (a los españoles)"* (STC 95/2000, de 10 de abril).

Estos derechos son los que *"pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadanos, o dicho de otro modo, se trata de derechos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que conforme al art. 10.1 de nuestra Constitución es el fundamento del orden político español"* (STC 107/1984; 99/1985; y 130/1995, de 11 de septiembre). Ello es así por cuanto la dignidad de la persona conlleva el reconocimiento a cualquier persona -con independencia de la situación en que se encuentre- de aquellos derechos imprescindibles para garantizarla, erigiéndose así la dignidad en un mínimo invulnerable que por imperativo constitucional se impone a todos los poderes, incluido el legislador.

Todo lo anterior, sin perjuicio de la concurrencia de las diversas opciones políticas que caben al amparo de la Constitución Española, entendida como *"marco de coincidencias"* (STC 11/1981, de 8 de abril), que permite distintas legislaciones en materia de extranjería.

Así pues, el legislador ostenta una limitada libertad para configurar los derechos *"imprescindibles para la garantía de la dignidad humana"*. Y ello porque al legislar sobre ellos no podrá modular su contenido (STC 99/1985) ni por supuesto negar su ejercicio a los extranjeros, cualquiera que sea su situación, ya que se trata de derechos *"que pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadano"*.

La doctrina constitucional que se contiene en las sentencias referidas se acomoda a la normativa vigente en materia del Padrón municipal, y que está constituida, no únicamente por la ley sobre extranjería, sino también por la legislación de Régimen Local - concretamente, por los artículos 15 a 18 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y por el Título II del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio-.

De la aplicación de las prescripciones de las citadas normas, se concluye que procede la inscripción de los extranjeros en el Padrón del municipio de residencia habitual, aunque se trate de extranjeros que no residan legalmente en territorio español, esto es, aunque se trate de ciudadanos extranjeros que no cumplan los requisitos exigidos por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, todo ello de acuerdo a los siguientes argumentos:

PRIMERO.- La gestión del padrón municipal en relación con el colectivo de inmigrantes es una competencia

municipal de primer orden en un ámbito en el que son destacables las responsabilidades municipales. Sin embargo, es la Administración General del Estado la que en desarrollo y ejercicio de sus competencias define la conformación del Padrón.

Así pues, cabe examinar con detenimiento el contenido la resolución de 4 de julio de 1997, conjunta de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre actualización del Padrón cuyo apartado 5 establece lo siguiente:

"El artículo 18.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, en su nueva redacción dada por la Ley 4/1996, refleja en forma clara y definitiva la separación entre las funciones que corresponden a los Ayuntamientos y las que corresponden al Ministerio del Interior en relación con la residencia en España de ciudadanos extranjeros."

El control de la permanencia en España de ciudadanos extranjeros corresponde al Ministerio de Interior, que se sirve para ello del Registro de permisos de residencia regulado por el artículo 13.2 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, reguladora de los derechos y libertades de los extranjeros en España."

El Ayuntamiento ni interviene en la concesión de los permisos de residencia ni es competente para controlarlos. Su obligación es reflejar en un registro, el Padrón, el domicilio y las circunstancias de todas las personas que habitan en su término municipal, y de la misma manera que no debe controlar a través del Padrón la legalidad o ilegalidad de la ocupación de la vivienda, tampoco debe realizar ningún control sobre la legalidad o ilegalidad de la residencia en territorio español de ninguno de sus vecinos."

Una vez más debe reiterarse que la misión del Padrón es constatar el hecho de la residencia, y no controlar los derechos de los residentes, y justamente porque ésta es la finalidad del Padrón, el artículo 18.2 de la Ley de Régimen Local determina que la inscripción padronal no es un acto administrativo idóneo para que de él se extraigan consecuencias jurídicas ajenas a su función."

Durante la vigencia de la legislación anterior, éste fue un tema controvertido que dio lugar a sentencias judiciales contradictorias. Para evitar en la medida de lo posible, las consecuencias que se estaban originando, el Instituto Nacional de Estadística dictó la Instrucción de 16 de junio de 1992 que pretendía evitar que se produjeran altas en el Padrón que podrían ser utilizadas para otros fines ajenos al ámbito municipal."

Tras la promulgación de la Ley 4/1996 no cabe ya esa utilización sesgada de las certificaciones padronales, por impedirlo el nuevo artículo 18.2 de la Ley de Bases de Régimen Local. Por ello, la instrucción del Instituto Nacional de Estadística de 16 de junio de 1992 ha quedado sin fundamento y, en consecuencia, se declara expresamente inaplicable por haber perdido su vigencia."

En el Padrón municipal deben estar dadas de alta todas las personas que habitan en el municipio, sean nacio-

nales o extranjeras, y en este último caso, tengan o no regularizada su situación en el Registro del Ministerio del Interior. (...)”

SEGUNDO.- Los artículos 15 y 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) vinculan la obligación de inscribirse en el Padrón municipal al hecho de vivir en España y residir habitualmente en un determinado municipio.

No distinguen, a efectos de la obligación de inscribirse en el Padrón municipal entre españoles y extranjeros ni, por tanto, contemplan el supuesto de los extranjeros como un supuesto específico para exigirles luego que su residencia en territorio español sea una residencia legal por cumplir las previsiones de la normativa sobre extranjería.

La exigencia de residencia legal en territorio español - en el caso de ciudadanos extranjeros- para poderse inscribir en el Padrón municipal hubiera requerido, por su carácter restrictivo de derechos, una previsión expresa por el legislador. Esta previsión es inexistente y no se deduce del redactado de los citados preceptos legales.

TERCERO.- Diversos artículos de Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio - reproducen las previsiones de los citados artículos 15 y 16 de la LRBRL, en el sentido de utilizar un dato fáctico -residencia habitual- y no un dato jurídico - residencia legal-, lo que también permite concluir que no se hace distinción entre nacionales y extranjeros, y que en el caso de éstos últimos, no se exige su residencia legal como requisito necesario para su inscripción en el Padrón.

CUARTO.- La legislación vigente en materia de extranjería otorga un idéntico tratamiento a la cuestión. El artículo 6.3 de la Ley Orgánica 4/2000 -en su redacción dada al mismo por el artículo ocho de la Ley

Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre- sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, dispone que “los Ayuntamientos incorporarán al padrón a los extranjeros que tengan su domicilio habitual en el municipio y mantendrán actualizada la información relativa a los mismos”.

QUINTO.- Finalmente, la LRBRL reafirma la tesis de que en el padrón se inscriben todos los extranjeros que tengan residencia habitual en el municipio respectivo, con independencia a que se encuentren o no legalmente en territorio español, en su artículo 16.2.f, que no sólo prevé el número de identificación de extranjero - que corresponde a los extranjeros que hayan obtenido un documento que los habilite para permanecer en territorio español-, sino que admite, en defecto del número de identificación del extranjero, el número de pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia.

De modo que no es condición para la inscripción en el Padrón municipal que el extranjero se encuentre legalmente en territorio español, siendo suficiente el pasaporte en vigor para la obtención de la inscripción en el mismo.

SEXTO.- Todo lo anterior sin perjuicio de lo establecido por el artículo 25.2 de la Ley Orgánica 4/2000 - en la redacción introducida por la Ley Orgánica 2/2009 - en virtud del cual, salvo lo establecido en convenios internacionales o por la normativa de la Unión Europea, la entrada en territorio español exige visado; así como lo previsto en el artículo 27.2.b) del citado texto legal disponga que la concesión de visado habilitará al extranjero para permanecer en España.

Y ello, por cuanto la aplicación de la Ley Orgánica 4/2000 está limitada a la materia de extranjería, y no alcanzan a la regulación del Padrón municipal.

3. POLITICAS MIGRATORIAS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS GURGUCHIANI C. ESPAÑA, DE 15 DE DICIEMBRE DE 2009

El pasado día 15 de diciembre de 2009 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictó la Sentencia Gurguchiani c. España, en la que concluye que España ha vulnerado el artículo 7 CEDH (no hay pena sin ley).

El demandante es un ciudadano georgiano residente ilegal en España que fue condenado por el Juzgado de instrucción núm. 21 de Barcelona a la pena de 18 meses de prisión por un delito de tentativa de robo. El intento de robo se produjo el día 18 de septiembre de 2002 y la Sentencia del Juzgado data de 7 de octubre de 2002. En aquel momento estaba en vigor el Código Penal de 1995 cuyo artículo 89 preveía que “1. Las penas privativas de libertad inferiores a seis años impuestas a un extranjero no residente legalmente en España podrán ser sustituidas por su expulsión del territorio español (...) será necesario oír previamente al penado. 2. El extranjero no podrá regresar a España en un plazo de 3 a 10 años, contados desde la fecha de su expulsión, atendida la duración de la pena

impuesta. Si regresase antes de dicho término, cumplirá las penas que le hayan sido sustituidas”. El Juzgado consideró la posibilidad ofrecida por el Código penal y optó, a la vista del censo de población, por no decretar la expulsión.

En apelación la Audiencia Provincial de Barcelona decretó en cambio dicha expulsión. Así lo hizo en aplicación de la nueva redacción del art. 89 CP, aprobada en octubre de 2003: “1. Las penas privativas de libertad inferiores a seis años impuestas a un extranjero no residente legalmente en España serán sustituidas en la sentencia por su expulsión del territorio español, salvo que el juez o tribunal, previa audiencia del Ministerio Fiscal, excepcionalmente y de forma motivada, aprecie que la naturaleza del delito justifica el cumplimiento de la condena en un centro penitenciario en España. 2. El extranjero no podrá regresar a España en un plazo de 10 años, contados desde la fecha de su expulsión, y, en todo caso, mientras no haya prescrito la pena”.

Como señala el TEDH el nuevo artículo 89 CP indica que la sustitución de la pena de prisión por la expulsión debe figurar en la Sentencia, lo que no ha sido tomado en consideración por la Audiencia Provincial de Barcelona, que de haberlo hecho hubiera advertido que no se cumplía este requisito. Acto seguido el TEDH se refiere a la modificación legislativa y señala que la nueva redacción del art. 89 CP priva al juez de la posibilidad de elegir, a la vista de las circunstancias del caso, entre decretar la expulsión del extranjero condenado o la pena de prisión. Además, señala el TEDH, la nueva redacción del artículo no permite la compare-

cencia del demandante ante el Juez, en los mismos términos que el Ministerio Fiscal, para oponerse eventualmente a la expulsión. Y, por último, advierte del endurecimiento de la prohibición de retorno a España en caso de expulsión (desde 3 a 10 años, según estableciera el Juez, a 10 años). En definitiva, el TEDH considera que se ha producido una vulneración del art. 7 CEDH, ya que se ha impuesto al demandante una pena sensiblemente más dura que aquella en la que incurrió cuando cometió la infracción.

4. ESTATUS DEL INMIGRANTE

EL PLAN DE DERECHOS HUMANOS DEL GOBIERNO DE ESPAÑA DE DICIEMBRE DE 2008. MEDIDAS RELATIVAS A LA INMIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

El Plan de Derechos Humanos surge como consecuencia de un compromiso del Gobierno socialista, recogido en el programa electoral para las elecciones de 2004, y reiterado por la Vicepresidenta primera en el Congreso de los Diputados a comienzo de la IX legislatura. El Plan fue adoptado por el Consejo de Ministros el 12 de diciembre de 2008, y fue presentado tres días más tarde en Naciones Unidas. Con la adopción del Plan por España, son 24 los países que han adoptado un plan de estas características, siguiendo una recomendación de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de 1993, que propuso que cada Estado considerara la posibilidad de elaborar un Plan de Acción Nacional en el que se determinaran las medidas necesarias para mejorar en su ámbito la promoción y la protección de los derechos humanos.

El objetivo del Plan es adecuar "nuestro ordenamiento interno a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, que vincule a actores públicos y privados en su defensa, que refuerce, a través de compromisos políticos, los medios de protección de nuestros derechos, en suma, el plan es un instrumento de impulso, coordinación y evaluación de modo conjunto de acciones muy diversas que planean o están llevando a cabo distintos actores del Gobierno, la Administración y los poderes legislativo y judicial".

El Plan está presidido por dos Ejes Prioritarios: 1) la igualdad, no discriminación e integración de las personas; y 2) las garantías que protegen los derechos humanos. Contiene las siguientes medidas relacionadas con la inmigración y los derechos humanos:

MEDIDA 42.- Se propondrá al Parlamento una Ley Integral de Igualdad de Trato y No Discriminación.

MEDIDA 43.- Se adoptará y pondrá en marcha el Plan Integral de Lucha contra la Trata de Seres Humanos, especialmente mujeres, niñas y niños.

MEDIDA 44.- La Ley Electoral reconocerá el derecho al voto en las elecciones municipales de los extranjeros residentes no comunitarios, conforme a lo previsto en la Constitución y en los tratados que se suscriban.

MEDIDA 45.- Se aprobará el primer Plan de Trabajo del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Ra-

cial o Étnico, con un calendario para seguimiento y evaluación del mismo.

MEDIDA 46.- Se ejecutará y evaluará el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010), orientado a potenciar la cohesión social a través del fomento de políticas públicas basadas en la igualdad de derechos y deberes, la igualdad de oportunidades, el desarrollo de un sentimiento de integración de la población extranjera que se encuentre en España, y el respeto a su cultura.

MEDIDA 47.- Se aprobará y pondrá en marcha una Estrategia Nacional e Integral de lucha contra el racismo y la xenofobia.

MEDIDA 49.- Se modificará la Ley Orgánica 4/2000, como consecuencia de las Sentencia 236/2007, de 7 de noviembre del Tribunal Constitucional, a propósito de los derechos de reunión, asociación, educación, sindicación y asistencia jurídica gratuita de los extranjeros.

MEDIDA 106.- Se elaborará un Protocolo sobre los servicios mínimos, aspectos esenciales del funcionamiento y régimen interno de los CIEs, estableciendo una diferencia clara entre los aspectos de seguridad y los socio-asistenciales.

MEDIDA 107.- Se reformará y aumentará la red de centros de internamiento de extranjeros, con el fin de mejorar las condiciones y la calidad de vida de los inmigrantes irregulares mientras se tramitan los procesos de repatriación.

MEDIDA 108.- El Gobierno garantizará por medio de la nueva Ley de Asilo la protección de aquellas personas a quienes es de aplicación el estatuto de refugiado, procurando un marco de transparencia a las decisiones que se adopten en su aplicación.

MEDIDA 109.- El Gobierno garantizará el cumplimiento del principio de "non refoulement", impidiendo la entrega de cualquier persona a un país en el que corra peligro su vida o su integridad física.

MEDIDA 110.- Se establecerá un programa de formación para jueces, fiscales, funcionarios de la administración de justicia, abogados, policías y sociedad civil, en materia de protección internacional de las personas

refugiadas.

MEDIDA 111.- Se adoptarán programas de reasentamiento de refugiados, dentro del marco de la nueva Ley de Asilo y de Acuerdo con lo previsto en el Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, sobre la base del voluntariado.

MEDIDA 163.- El Gobierno elaborará una política con un enfoque global del fenómeno de los menores extranjeros no acompañados, considerando las especiales necesidades de prevención, protección y reagrupación asistida:

a) En materia de prevención se priorizarán las siguientes líneas de trabajo:

- Lucha contra las mafias que trafican con menores, agravando las penas para los autores.

- Desarrollo de proyectos de cooperación con los países de origen en los siguientes ámbitos:

i) Campañas de sensibilización hacia las familias, la sociedad y los menores vulnerables, con el fin de evitar la inmigración irregular (creación de estructuras

sociales de apoyo a la infancia, formación de profesionales, apoyo a proyectos desarrollados por ONGs, etc.).

ii) Desarrollo de Estrategias de formación profesional y apoyo al empleo de jóvenes (refuerzo institucional de servicios públicos de formación y empleo, programas de formación profesional para el empleo, apoyo a proyectos desarrollados por ONGs, etc.).

b) En materia de protección se priorizarán las siguientes líneas de trabajo:

- La cooperación entre Comunidades Autónomas y entre ONGs.

- El intercambio de información y buenas prácticas entre los Estados Miembros de la UE en este ámbito.

c) En materia de reagrupación asistida se priorizarán las siguientes líneas de trabajo: El Gobierno se compromete a acordar y desarrollar Convenios bilaterales con los países de origen que apoyen la estrategia de prevención, protección y reagrupación asistida.

5. MULTICULTURALISMO

CRISIS ECONÓMICA, INTEGRACIÓN DEL INMIGRANTE Y LEY DE EXTRANJERÍA

El informe Evolución del racismo y la xenofobia en España 2009, elaborado por el Observatorio del Racismo y la Xenofobia del Ministerio de Trabajo e Inmigración, refleja que, "a pesar de la existencia también de información indicadora de contención de los flujos migratorios hacia España, debido al nuevo escenario laboral y a la intensificación del control de la inmigración no reglada, asciende la percepción en "exceso" del número de inmigrantes. Ello eleva la demanda (por parte de la población autóctona) de una política inmigratoria más restrictiva, que se expresa en términos globales (valoración creciente de las leyes de inmigración como demasiado tolerantes), y en la particularidad de los criterios que se demandan para la entrada y la expulsión de inmigrantes" (pág. 353).

Para un 47 por ciento de los españoles la primera imagen que les viene a la mente al hablar de la inmigración es negativa, pese a que la respuesta más repetida se asocia a la necesidad que tienen de venir a trabajar. Pese a la contención de los flujos migratorios, debido al nuevo escenario laboral y a un mayor control de inmigrantes en situación ilegal, la transigencia con el extranjero se hace depender cada vez más de las necesidades laborales y de su capacidad de integrarse, según las 2.800 respuestas de la encuesta anual del Observatorio, que se realiza desde 2005. La actual crisis ha elevado el rechazo de la población española hacia los inmigrantes, cuyo número considera "excesivo", y ha acrecentado su demanda de políticas migratorias más restrictivas.

El requisito de adaptación se antepone incluso al empleo para permitir el acceso al país y, aunque la población autóctona aprecia la riqueza cultural que trae la inmigración (incluso más que la económica), no ocurre así con la religiosa (la más desaprobada). Se asiente que los inmigrantes mantengan su cultura y costum-

bres, pero con la condición de que se avengan a las normas legales y sociales que configuran la vida en sociedad: "que no molesten al resto de los españoles". No obstante, a la exigencia de que se integren no se liga la voluntad, por parte de los españoles, de acrecentar actuaciones que contribuyan a su integración.

En este contexto, han de enmarcarse determinados artículos introducidos por la LO 2/2009, de modificación de la Ley de Extranjería, publicada el 11 de diciembre de 2009. Esta es la primera ocasión en que la Ley de extranjería se refiere a la política de inmigración. Y lo hace en unos términos que emplazan al Gobierno a favorecer la integración del extranjero en España. Ya el apartado V del Preámbulo establece que uno de "los ejes centrales de la política de inmigración" es "reforzar la integración".

El artículo 2 bis de la Ley se refiere a la política inmigratoria, cuya "definición, planificación, regulación y desarrollo Corresponde al Gobierno, de conformidad con lo previsto en el artículo 149.1.2.ª de la Constitución, sin perjuicio de las competencias que puedan ser asumidas por las Comunidades Autónomas y por las Entidades Locales" El apartado 2 de este mismo artículo señala: "Todas las Administraciones Públicas basarán el ejercicio de sus competencias vinculadas con la inmigración en el respeto a los siguientes principios: c) la integración social de los inmigrantes mediante políticas transversales dirigidas a toda la ciudadanía".

Finalmente el artículo 2 ter. se refiere expresamente a la Integración de los inmigrantes:

"1. Los poderes públicos promoverán la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y la ley.

2. Las Administraciones Públicas incorporarán el objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora, con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos, promoviendo la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes, en los términos previstos en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en las demás leyes, en condiciones de igualdad de trato. Especialmente, procurarán, mediante acciones formativas, el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, y desarrollarán medidas específicas para favorecer la incorporación al sistema educativo, garantizando en todo caso la escolarización en la edad obligatoria, el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales, y el acceso al empleo como factores esenciales de integración.

3. La Administración General del Estado cooperará con las Comunidades Autónomas, las Ciudades de Ceuta y Melilla y los Ayuntamientos para la consecución de las finalidades descritas en el presente artículo, en el marco de un plan estratégico plurianual que incluirá entre sus objetivos atender a la integración de los menores extranjeros no acompañados. En todo caso, la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos colaborarán y coordinarán sus acciones en este ámbito tomando como referencia sus respectivos planes de integración.

4. De conformidad con los criterios y prioridades del Plan Estratégico de Inmigración, el Gobierno y las Comunidades autónomas acordarán en la Conferencia Sectorial de Inmigración programas de acción bienales para reforzar la integración social de los inmigrantes. Tales programas serán financiados con cargo a un fondo estatal para la integración de los inmigrantes, que se dotará anualmente, y que podrá incluir fórmulas de cofinanciación por parte de las Administraciones receptoras de las partidas del fondo”.

La LO 2/2009 recoge como un mandato del legislador al Ejecutivo la promoción de “la plena integración de los inmigrantes en la sociedad española” (art. 2 ter. 1). La Ley define este mandato como “eje básico” y “principio” de esta política (preámbulo; art. 2 bis).

Como se ha indicado el Gobierno es el destinatario principal de este mandato, ya que a él corresponde definir y ejecutar la política de inmigración. Ahora bien, todas las Administraciones y poderes públicos incorporarán este objetivo en todas las políticas y servicios públicos que lleven a la práctica. El art. 2.ter.3 establece que la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos colaborarán entre sí a estos efectos.

Las acciones emprendidas por todas las Administraciones han de tener carácter transversal y deben ser objeto de planificación y evaluación – en el marco del Plan Estratégico de Inmigración nacional, así como de los planes de integración aprobados por cada Administración -, pues afectan a aspectos de la vida económica, social, cultural y política. La Ley detalla dos extremos que han de presidir estas acciones: 1) han de estar presididas por el principio de igualdad de trato (art. 2.ter.2); 2) deben atender con carácter principal a la integración de los menores extranjeros no acompañados (art. 2.ter.3). Como medidas concretas la Ley prevé:

- La realización de acciones formativas para permitir a los inmigrantes el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como los derechos humanos, las libertades y la democracia;
- El acceso al sistema educativo, el aprendizaje de las lenguas oficiales y la oferta de las mismas oportunidad de formación a extranjeros y españoles.

6. INSTITUCIONES

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES - DIÁLOGO INTERNACIONAL SOBRE LA MIGRACIÓN DE 2010

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) – de la que la FPTD es miembro asociado – es la principal Organización Intergubernamental en el ámbito de la migración. Conocida inicialmente como Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa (PICMME), fue creada en 1951 tras el caos y los desplazamientos en Europa occidental consecutivos a la Segunda Guerra Mundial.

Inicialmente el mandato de la Organización consistía en ayudar a los Gobiernos europeos a encontrar países de reasentamiento para alrededor de 11 millones de personas desarraigadas por la guerra. Durante los años cincuenta la OIM organizó el transporte de prácticamente un millón de migrantes.

El 19 de octubre de 1952 se aprobó el Tratado constitutivo del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), que ha sido enmendado en diversas ocasiones. Los cambios sucesivos de nombre

–del PICMME a Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME) en 1952, pasando por Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM) en 1980 hasta convertirse en la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en 1989– reflejan la transición de la Organización que a lo largo de medio siglo ha pasado de ser un organismo de logística a una Organización que se ocupa de todo lo referente a la migración.

La creciente magnitud de sus actividades ha ido a la par de una rauda ampliación de la Organización que pasó de ser un pequeño organismo para convertirse en una Organización que cuenta con un presupuesto operativo de casi 1.000 millones de dólares EE.UU. y una plantilla de personal de 5.400 personas en más de 100 países a través del mundo. En la actualidad cuenta con 127 Estados Miembros, otros 17 Estados gozan del estatuto de observador, al igual que 76 Organizaciones internacionales y no gubernamentales.

La OIM está consagrada a promover la migración humana y ordenada para beneficio de todos. En ese quehacer ofrece servicios y asesoramiento a gobiernos y migrantes. La OIM trabaja en cuatro esferas amplias de gestión de la migración:

- migración y desarrollo,
- migración facilitada,
- reglamentación de la migración y
- migración forzada.

Entre las actividades concomitantes cabe señalar la promoción del Derecho internacional sobre migración, el debate político y orientación, la protección de los derechos de los migrantes, la migración y salud y la dimensión de género en la migración .

Una característica principal de la OIM es el trabajar en estrecha colaboración con sus asociados gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales. En este sentido desde 2002 ha iniciado un proceso que denomina Diálogo Internacional sobre la Migración [IOM, *International Dialogue on Migration*, Geneva: IOM, 2002] en el que, con el objetivo de realizar un enfoque omnicompreensivo del fenómeno migratorio, ofrece la posibilidad de participar en el mismo a todos los actores implicados (Gobiernos, Organizaciones internacionales, ONGs., representantes de los trabajadores y empresarios, etcétera). El Diálogo Internacional sobre la Migración ofrece un foro a los Estados Miembros y Observadores de la OIM así como a las organizaciones internacionales y no gubernamentales y otros asociados, a fin de intercambiar experiencias y perspectivas en el ámbito de la migración, con miras a identificar soluciones prácticas y a fomentar una mayor cooperación.

Los días 9 y 10 de marzo de 2010 se celebra en Ginebra el Taller intermedio relativo a Migración y Transnacionalismo: Oportunidades y desafíos. La OIM presentó el Taller del siguiente modo:

"El transnacionalismo –personas que pertenecen o tienen vínculos con más de una sociedad en el transcurso de su vida– es un fenómeno frecuente. En este taller se examinarán las repercusiones del transnacionalismo y de las redes de migrantes en los Estados, sociedades y personas. ¿Qué perspectivas políticas

innovadoras permitirían que el transnacionalismo redunde en beneficio de las personas y de las sociedades? ¿En qué medida el transnacionalismo transforma el concepto de familia? ¿Qué políticas y programas específicos pueden compensar los trastornos que sufren las familias separadas? ¿Qué beneficios obtienen y qué desafíos encaran los Estados de origen, tránsito y destino apoyando las redes de migrantes y las actividades de la diáspora? ¿Qué papel desempeñan las redes de migrantes y los vínculos transnacionales en el reasentamiento? ¿Qué función desempeñan las redes de migrantes en el retorno temporal o permanente de los migrantes?

Este taller tratará del transnacionalismo como un enfoque analítico de la amplia cuestión de migración y cambio social. En él se debatirá la relación entre la migración y el transnacionalismo así como las repercusiones del fenómeno y prácticas transnacionales para migrantes y sociedades, concentrándose en las posibles respuestas de los formuladores de políticas".

El Taller está organizado en 4 sesiones – 1) Contextualizar la migración y el transnacionalismo: Estudios por casos, 2) Nacionalidad y participación sociopolítica en el contexto transnacional, 3) Las repercusiones del transnacionalismo en las familias, y 4) Redes transnacionales y diásporas – en las que intervienen, además de los Gobiernos, representantes de los Ayuntamientos y otros órganos de la Administración de los Estados, diversas Organizaciones internacionales, ONGs, expertos universitarios, representantes de colectivos de inmigrantes, trabajadores sociales, etcétera.

Su objetivo es "congregar a los Gobiernos a fin de que intercambien experiencias y respuestas a las nuevas realidades transnacionales e identifiquen buenas prácticas para alentar al máximo las oportunidades que aporta el transnacionalismo; ofrecer a los Estados Miembros de la OIM la oportunidad de debatir las consecuencias políticas, cívicas y sociales del transnacionalismo; intercambiar ideas innovadoras para empeños conjuntos de interlocutores múltiples en todas las etapas del proceso migratorio a fin de que el transnacionalismo funcione tanto para los individuos como para las sociedades".

7. UNA PUBLICACIÓN DE INTERÉS

A. M. MARCOS DEL CANO (COORD.), INMIGRACIÓN, MULTICULTURALISMO Y DERECHOS HUMANOS, VALENCIA: TIRANT LO BLANCH, 2009

Este libro recoge las ponencias presentadas en un curso de verano celebrado en el Centro asociado de Denia en julio de 2007, que fue dirigido por la profesora Ana M. Marcos, Profesora titular de Filosofía del Derecho de la UNED.

La obra reúne 12 trabajos realizados por otros tantos profesores universitarios procedentes fundamentalmente de la Filosofía del Derecho (7) aunque con presencia asimismo de investigadores en Derecho Eclesiástico del Estado (2) y en Derecho internacional público (2). Estos trabajos se agrupan en tres bloques: Problemática general de la inmigración, Derechos humanos e inmigración, Derecho internacional e inmi-

gración. A estos trabajos deben añadirse una Presentación, a cargo de D. Juan Antonio Gimeno Ullastres, Rector de la UNED, y un Prólogo, realizado por Benito de Castro Cid, Catedrático de Filosofía del Derecho de la UNED.

El libro aborda los principales desafíos que los flujos migratorios plantean a las sociedades económicamente avanzadas, en general, y a la sociedad española, en particular. Se debaten, así, cuestiones de actualidad y de gran interés como los límites de la tolerancia cultural, la interculturalidad religiosa, el reconocimiento de los derechos de la mujer y de las minorías, etcétera. Estas cuestiones se plantean en un plano fundamental-

mente ético-jurídico. Y este planteamiento general de la obra tiene como consecuencia que el libro sea un estudio sobre unos conceptos – tolerancia, multiculturalismo, integración – recurrentes en los trabajos sobre inmigración y que, en este caso, se definen y estudian con precisión y desde diversas perspectivas.

La obra, como se ha dicho, se refiere a las cuestiones que la inmigración plantea a las sociedades democráti-

cas y económicamente avanzadas. Desde este punto de vista, el libro proporciona “una amplia batería de argumentos que, a partir de los derechos humanos, la dignidad, la libertad, la igualdad y la solidaridad, permiten construir una defensa bastante sólida de las tesis favorables a la plena equiparación de los inmigrantes con los nacionales de las sociedades de acogida” (pág. 19).

8. GLOSARIO

INTEGRACIÓN

DICCIONARIO DE LAS MIGRACIONES HUMANAS, BARCELONA, FUNDACIÓN PAULINO TORRAS DOMÈNECH

Integración: El vocablo *integración* se define como acción de integrar, esto es: “componer un todo con sus partes integrantes”. En relación a la inmigración, el significado del acto de integrar debe ceñirse exclusivamente al hecho de la reconstrucción de la sociedad tras la incorporación de población foránea, independientemente del modo en cómo esta reconstrucción se lleva a cabo. La integración puede definirse como el proceso por el que los integrantes de la población migrante, manteniendo cada uno su integridad, al mismo tiempo, participan crecientemente en las instituciones de la sociedad de acogida. Cada elemento cuenta por entero, acepta constituirse en parte del todo y se compromete a respetar la integridad del conjunto. Es, por consiguiente, un proceso activo que relaciona todos los miembros de la sociedad, al contrario de ciertas actitudes asimilacionistas y multiculturalistas que les conducen al aislamiento y a la pasividad.

La integración representa una actitud de equilibrio porque conserva el carácter propio de cada grupo originario y, al mismo tiempo, facilita que estos se adhieren a las reglas de funcionamiento, a los valores de la sociedad de acogida y respeten lo que constituye la unidad y la integridad de la comunidad de la que entran a formar parte integrante. Puede decirse, por tanto, que la integración es un proceso que está fundado en la reciprocidad.

Cuando una sociedad está plenamente integrada la diversidad cultural se mantiene aún en los grupos que tienen menos recursos, se eliminan las jerarquías étnicas que permiten un acceso diferenciado al conjunto de la sociedad y se estimula la contribución de todos. De este modo, las diferencias entre los grupos no están amenazadas porque el respeto por las mutuas diferencias es una parte esencial del orden social. Integración significa más que coexistencia ya que implica que todos los grupos tienen acceso a los derechos, beneficios y servicios sin comprometer las diferencias culturales. Desde este punto de vista, la integración puede ser considerada como una forma de impedir la marginación y la aparición de grupos minoritarios.

Otras formas de incorporación a la sociedad receptora

La historia de las migraciones ha demostrado que el resultado final obtenido en cada país receptor está en

función de las culturas llegadas, del número de personas de cada una, de la distancia entre ellas y de la política migratoria aplicada. Algunas formas de incorporación habituales de los inmigrantes a la sociedad receptora son la asimilación, el sistema multicultural, el melting pot y el mosaico étnico:

La asimilación se da cuanto la sociedad receptora subraya su propio carácter y rehúsa a las otras culturas llegadas, en esta situación los inmigrantes abandonan progresivamente sus valores, convicciones y opiniones propias para asemejarse a la población dominante. El multiculturalismo se da cuanto los grupos llegados se mantienen aislados de la sociedad receptora y entre sí, de manera que se multiplica la diversidad cultural al conservar cada uno su propio carácter sin tomar elementos de la sociedad receptora ni de los demás grupos.

Los dos grandes modelos clásicos de integración americanos son el melting pot y el mosaico étnico. El melting pot o fusión tiene por objeto lograr que los ingredientes (étnicas, culturas o poblaciones inmigradas) se fundan en un conjunto lo más homogéneo posible y que las diferencias tiendan a diluirse. De este modo se consigue una aceptación generalizada de los valores predominantes en la sociedad de acogida. Mientras predominó la inmigración anglosajona, procedente del continente europeo, ha sido el modelo típico de Estados Unidos. El modelo del mosaico étnico, la ensalada o salad bowl tiene por objeto lograr que cada ingrediente conserve su carácter y se pueda separar, distinguir y valorar como los demás. Al mismo tiempo se combinan las variedades culturales, lingüísticas y sociales sin imponerse unas pautas o valores sociales sobre otros, de forma que se logra una sociedad diferenciada y respetuosa con las minorías. Este modelo, próximo al multiculturalismo, es el que se ha seguido en Canadá.

La integración como proceso recíproco

Como se ha expuesto, la integración de los inmigrantes supone por parte de ellos el incorporarse en las relaciones propias de la nueva cultura hasta sentirla como propia. Este esfuerzo ha de abarcar todos los ámbitos de la vida, de modo que puede distinguirse diversos aspectos de la integración – ocupacional (acomodación al tipo y condiciones del nuevo trabajo), urbana (adaptación a las condiciones de vida urbana que el

inmigrante encuentra ordinariamente al trasladarse del medio rural del país de origen al urbano del receptor), social y cultural (adopción progresiva, voluntaria y libre de las normas, costumbres, valores, lengua, etc. de la sociedad receptora), relacional (establecimiento y profundización progresiva de relaciones sociales y personales con los autóctonos), etcétera.

Ahora bien, la integración implica un proceso mucho más complejo que supone, por un lado, un esfuerzo de los miembros de las sociedades de acogida, y, por otro, un esfuerzo por parte de las instituciones del Estado de recepción o de acogida, a quienes compete proporcionar a los inmigrantes oportunidades de participar y desarrollar al máximo sus capacidades. De este modo, favorecerán la cohesión social. Así concebida la integración ha pasado a constituir un elemento clave de la política migratoria de la Unión Europea.

En su Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones de 17 de junio de 2008, titulada Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos, la Comisión señalaba que, de cara a conseguir la integración – “clave del éxito de la inmigración” – los Estados miembros, en tanto que Estados de acogida, deben adoptar, entre otras medidas, las siguientes:

1. Afianzar la participación ciudadana, la integración en el mercado laboral, la integración social, las medidas contra la discriminación, la igualdad de oportunidades, la enseñanza y las medidas a favor de los jóvenes, el diálogo intercultural y la gestión de la diversidad;
2. Apoyar el desarrollo de programas específicos de integración para los nuevos inmigrantes, incluida la facilitación del aprendizaje de la lengua y poniendo énfasis en las competencias práctica interculturales que sean necesarias para una buena adaptación, así como el compromiso con los valores europeos fundamentales, lo que podría explorarse ulteriormente especificando los derechos fundamentales y las obligaciones de los nuevos inmigrantes en el marco de procedimientos nacionales específicos (p.ej., currículos de integración, compromisos explícitos de integración, programas de bienvenida, planes nacionales de ciudadanía e integración, cursos de introducción u orientación cívica);
3. Estimular la gestión de la diversidad en el lugar de trabajo y ofrecer también las oportunidades de promoción existentes a los nacionales de terceros países que

residen y trabajan legalmente en el país. Las políticas en este ámbito deben tener por objeto proporcionar vías de mejora social en la UE a todos los trabajadores, garantizar los derechos sociales fundamentales y favorecer la cohesión social y condiciones laborales correctas. En este contexto, debe prestarse la debida atención a la participación en el mercado laboral de las mujeres inmigrantes y de los inmigrantes que se encuentren más alejados de éste.

4. Garantizar el acceso efectivo y no discriminatorio de los inmigrantes legales a la atención sanitaria y a la protección social, y una aplicación efectiva de la legislación de la UE que establezca que los nacionales de terceros países tengan el mismo trato que los nacionales de la UE con respecto a la coordinación de los regímenes de seguridad social en toda la UE. La UE y los Estados miembros deben, además, promover la transparencia de las normas aplicables a los derechos de pensión si los emigrantes desean volver a su país de origen.

5. Explorar el incremento de la participación a nivel local, nacional y europeo para reflejar la identidad múltiple y cambiante de las sociedades europeas. Explorar los vínculos entre las nuevas tendencias de la inmigración, por ejemplo la migración circular, y la integración.

BIBLIOGRAFIA Y FUENTES:

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2008). *Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos*, COM (2008) 359 final, de 17 de junio de 2008

COSTA-LASCOUX, J. (1989). *De l'immigré au citoyen. Paris: La Documentation Française.*

KYMLICKA, W. (2001). *Politics in the vernacular: nationalism, multiculturalism and citizenship*, Oxford: Oxford University Press.

TAYLOR, CH. (2004). *Modern social imaginaries*, Durham-London: Duke University Press.

ALBA, R; NEE, V. (1997). "Rethinking assimilation theory for a new era of immigration", *International Migration Review* XXXI, 4, pp. 826-874.

Les nouvelles figures de migrants en Espagne. *Migrations société*. Vol XXI. Núm. 125 Sept– Oct 2009.

Fundación Paulino Torras Domènech

Observadora no gubernamental de la Organización Internacional de las Migraciones (O.I.M.)
Colaboradora de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.)

Departamento de actividades culturales
dac@fptd.org
www.fptd.org

BARCELONA, MARZO 2010

