



Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración

Migraciones Internacionales



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE TRABAJO
E INMIGRACIÓN

90

2010

NIPO: 790-10-020-8

Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración

Migraciones internacionales

DIRECTOR

José Antonio Panizo Robles

SUBDIRECTOR

Francisco Javier Andrés González

COORDINADORES DE LA SERIE

Lorenzo Cachón Rodríguez
Gemma Pinyol Jiménez

SECRETARÍA

Subdirección General de Información
Administrativa y Publicaciones
del Ministerio de Trabajo e Inmigración
Agustín de Bethencourt, 11
28003 Madrid
Telf.: 91 363 23 45
Fax: 91 363 23 49
Correo electrónico: proproeditorial@mtin.es
Internet: <http://www.mtin.es>

La Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración no se responsabiliza de las opiniones expresadas por los autores en la redacción de sus artículos.

Se permite la reproducción de los textos siempre que se cite su procedencia.

RET: 10-2.277

Catálogo general de publicaciones oficiales
<http://www.060.es>



Edita y distribuye:
Ministerio de Trabajo e Inmigración
Subdirección General de Información
Administrativa y Publicaciones
Agustín de Bethencourt, 11. 28003 Madrid

NIPO: 790-10-021-3
ISSN: 1137-5868
Depósito legal: M-12.168-1998
Diseño cubierta: CSP
Diseño interior: C & G
Imprime: Solana e Hijos, A.G., S.A. Telf. 91 610 90 06

Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración

Migraciones Internacionales

SUMARIO

PRESENTACIÓN, *Anna Terrón*, 7

EDITORIAL, *Lorenzo Cachón*, 11

I. ESTUDIOS

En los márgenes de la integración. Trayectorias educativas de los hijos de inmigrantes en un barrio de la periferia de Madrid. *Cecilia Eseverri Mayer*, 19

Actores y mecanismos de categorización de los hijos de familias inmigrantes en la escuela. *Eva Martín Coppola*, 41

La educación de los jóvenes de origen inmigrante en secundaria: algunas lecciones comparativas desde Cataluña y California. *Silvia Carrasco y Margaret A. Gibson*, 59

Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010. *Ángeles Solanes*, 77

Inmigrantes e hijos de inmigrantes nacidos en España: vías de acceso a la nacionalidad española. *Aurelia Álvarez Rodríguez*, 103

II. DOCUMENTOS

La presidencia española de la Unión Europea en materia de inmigración: la declaración de Zaragoza, el Plan de Acción de MENAS y la Evaluación del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo (primer semestre de 2010), *129*

III. RECENSIONES

Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007: el mercado de trabajo y las redes sociales de los inmigrantes, Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI), Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2010. *Colectivo IOÉ y Mercedes Fernández, 153*

La inmigración en tiempos de crisis. Anuario de la Inmigración en España 2009, Barcelona: CIDOB/Bellaterra, 2010. *Eliseo Aja, Joaquín Arango y Josep Oliver Alonso, (eds), 155*

Mortalidad y principales causas de muerte en la población inmigrante residente en España, 2001-2005, Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI), Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009. *Grupo de Estudio sobre Inmigración y Salud, 158*

Socioeconomía de las migraciones en un mundo globalizado, Madrid, Biblioteca Nueva, 2010. *Jesús Javier Sánchez Barricarte, 159*

Confianza ciudadana y capital social en sociedades multiculturales, Bilbao: Ikuspegi, Observatorio Vasco de Inmigración, 2010. *Imanol Zubero, 162*

La igualdad en los derechos: claves de la integración, Dykinson, Madrid, 2009. *Javier de Lucas. y Ángeles Solanes (eds), 165*

Presentación

Presentación

ANNA TERRÓN I CUSÍ*

Es bien sabido que hasta su ingreso en la Comunidad Europea en 1986, España no disponía ni de una política ni de una legislación específicas para gestionar el fenómeno de la inmigración. La primera ley de inmigración española se aprobó en 1985, como prerequisite para su adhesión a la Comunidad Europea, cuando España era aún un país de emigración. Ha sido en poco más de una década que España se ha consolidado como un país de inmigración.

Ha sido precisamente en las dos últimas legislaturas, cuando se han producido los avances más importantes en la consolidación de la política de inmigración en España. Una política basada en la gestión ordenada de los flujos y en el fomento de la 'cultura de la regularidad'. La consolidación de este modelo de gestión ha sucedido en un contexto totalmente nuevo, porque nos encontramos ante un cambio de ciclo migratorio. No ha cambiado la política que este gobierno empezó a tejer hace 6 años, sino que ha cambiado el escenario en el que ésta se desarrolla. Por primera vez en la historia de inmigración española, nos encontramos simultáneamente con inmigración y crisis.

El modelo español deja claro la alta vinculación de la inmigración al mercado de trabajo y ese es, precisamente, el eje central de nuestra política y el que define las consecuencias de este nuevo ciclo. Por ello, el impacto económico en los flujos migratorios ha sido evidente. Y además, ha confirmado que los instrumentos implementados en estos últimos años, también son útiles para gestionar los flujos en tiempos de crisis. La capacidad, idoneidad y flexibilidad de estos instrumentos se ha demostrado suficientemente, pues están funcionando tanto en una coyuntura de expansión económica con una fuerte demanda de mano de obra, como en la actual coyuntura económica. Así, el año 2009 ha sido el segundo año consecutivo en el que la cifra de crecimiento de la población extranjera ha disminuido, circunstancia que no había sucedido en esta década y para la que habría que remontarse al año 1997. De hecho, las cifras cerradas a 30 de junio de 2010, muestran como en España residen hoy 136.948 extranjeros no comunitarios menos que en 2009.

Hemos superado una etapa caracterizada por una intensa aceleración en el número de llegadas y hemos pasado a una nueva fase con un notable descenso de las mismas. Los indicadores avalan este diagnóstico y ponen de relieve la acusadísima desaceleración de los flujos. De los 2.573.347 inmigrantes¹ que residen en nuestro país, la mayoría de ellos están trabajando y

* Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración.

¹ Los 2.269.152 residentes extranjeros restantes son ciudadanos comunitarios, y su permanencia en nuestro país no está vinculada al mercado de trabajo sino a la libre circulación en el marco europeo.

dados de alta en la Seguridad Social. De hecho, de los 1.899.660 extranjeros afiliados a la Seguridad Social a junio de 2010, 1.209.485 eran extranjeros no comunitarios. Y la cifra supone un crecimiento, pequeño pero constante, en relación con las de los cuatro meses anteriores.

Un nuevo contexto migratorio supone fortalecer los instrumentos y mecanismos requeridos para gestionar la inmigración, promoviendo que la misma funcione de manera ordenada y vinculada a derechos, obligaciones y oportunidades. Las políticas que se han ido tejiendo en estos últimos años tienen como objetivo la gobernanza de las migraciones. Este es un objetivo que no puede hacerse pensando en los modelos migratorios del siglo pasado, sino que debemos hacerlo pensando en un nuevo contexto global, en el que se mueven los capitales, los servicios y los bienes –tangibles e intangibles–. Estamos en la segunda década del siglo de la movilidad, por lo que tenemos que pensar no sólo en el corto, sino también en el medio y el largo plazo de las políticas que gobiernan la inmigración.

Para afrontar este nuevo contexto migratorio, tenemos dos grandes instrumentos –el reglamento de la ley de extranjería y el II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración– que nos permiten vincular el ahora con el mañana.

La reforma de la Ley sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobada en diciembre de 2009, fue un paso importante en la consolidación de la política de inmigración del Gobierno. El reglamento, que deberá ver la luz antes de finalizar el año en curso, desarrollará las grandes aportaciones de la Ley, como el perfeccionamiento de un sistema de regulación de los flujos migratorios vinculado a las demandas y a la capacidad de absorción del mercado de trabajo; la consolidación del reconocimiento de derechos fundamentales y la ampliación de las garantías para los colectivos más desprotegidos; la concertación territorial y el refuerzo de las políticas públicas de integración.

En la reforma del Reglamento de la Ley de Extranjería, además, se plantearán otros temas clave para la gestión del fenómeno migratorio como la simplificación de trámites burocráticos; la prevención de la irregularidad sobrevenida; el fortalecimiento de los mecanismos de colaboración con las administraciones locales y regionales; y la inclusión de mecanismos para fomentar y garantizar la movilidad.

En relación con el II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, debe señalarse la importancia del nuevo contexto. No son las entradas sino la convivencia lo que se convierte en el reto clave para esta segunda iniciativa. Esto es obvio por la reducción de flujos ya señalada, pero también porque ya somos, sin duda, una sociedad diversa.

El primer plan 2007-2010 ha sido una pieza clave para impulsar el proceso de integración, orientando la acción de los poderes públicos y dinamizando a la sociedad en esta dirección. Elementos fundamentales del enfoque que subyace al Plan son la idea de que el mismo se dirige al conjunto de la ciudadanía, tanto autóctona como inmigrada, porque la integración concierne a todos los miembros de la sociedad, y la idea de que hay que abordar las políticas de integración de manera integral, y con una orientación proactiva. Este segundo Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración será el instrumento práctico que sirva para plasmar cómo gestionar la diversidad y pluralidad en nuestra sociedad, y para determinar los instrumentos necesarios para avanzar en la protección de los derechos, de la igualdad y de la participación social de la ciudadanía, autóctona o inmigrante.

El arduo trabajo que se ha hecho en estos últimos años en este espacio ha sido clave. Las políticas de integración eran un erial que ha sido abonado y cuidadosamente trabajado en estos seis años. Ahora, en época de crisis, vamos a recoger los frutos de lo que hemos sembrado: la tenaci-

dad de los actores sociales en su lucha diaria contra la discriminación, a favor de la igualdad y de la normalidad es una de las máximas garantías de este proceso.

No vamos a hacerlo solos, evidentemente. En la recién finalizada presidencia española de la Unión Europea, hemos puesto encima de la mesa la complejidad del tema de la integración y la necesidad de aunar voluntades para no cejar en nuestro empeño de construir sociedades plurales y respetuosas, enmarcadas en el contexto democrático en el que vivimos. Este es el sentir de la IV Conferencia Interministerial de Integración que reunió en Zaragoza a los ministros responsables de integración. En la Declaración de la Conferencia que les animo a leer, se presta una especial atención al concepto de capital humano, que debe inspirar las acciones en materia de educación y empleo; a la necesidad de intervenir en barrios con alta densidad de población migrante, socializando la participación de ésta; y la utilidad de poder establecer mecanismos de evaluación de las políticas de integración

Para nosotros y para el resto de socios UE, garantizar la integración y la convivencia es nuestro gran reto. La gestión de la diversidad requiere confianza en nuestras instituciones y en nuestras leyes, que protegen valores básicos de nuestra sociedad como la dignidad humana, la libertad y la igualdad. Por ello, debemos fortalecer todos aquellos discursos, instrumentos y políticas que se refieran a integración, y paulatinamente debemos recordar que estamos hablando de la gestión de la diversidad. Nuestra sociedad es ya una realidad plural y diversa, en la que caben muchas expresiones distintas.

En 2005, mediante un proceso extraordinario de normalización, se cerró un escenario previo en el que había primado la irregularidad, para abrir unos mecanismos mucho más desarrollados y acordes con el objetivo de garantizar la gestión ordenada de los flujos migratorios, especialmente vinculados al mercado de trabajo.

En estos últimos años, hemos afrontado el reto de la gestión de flujos. Ahora, el reto está en garantizar la convivencia de nuestra sociedad plural, para asegurarnos que las diferencias no se conviertan en desigualdades. Para ello, contamos con el trabajo hecho entre todos hasta el día de hoy. Debemos ser capaces de continuar trabajando para solucionar los problemas reales de la ciudadanía, generando derechos, estableciendo deberes y ofreciendo oportunidades, y sobre todo, aprovechando la madurez que la sociedad española ha demostrado al convertirse en una sociedad de inmigración para repetir el éxito ante un nuevo ciclo migratorio.

Editorial

Editorial

Inmigración y educación

LORENZO CACHÓN RODRÍGUEZ*

Es fácil convenir que la educación constituye uno de los campos de acción fundamentales para garantizar la igualdad de oportunidades en una sociedad y que es un aspecto clave para garantizar la plena integración social de y con los inmigrantes en una sociedad democrática avanzada como la española. Como dice el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*, «El derecho a la educación es uno de los derechos fundamentales recogidos en la Constitución Española; hacer efectivo este derecho conlleva garantizar una mayor igualdad en el acceso a la misma, teniendo en cuenta las desigualdades iniciales de tipo económico, cultural y social que dificultan el acceso, eliminando los mecanismos que fomentan estas desigualdades y manteniendo y promocionando en el sistema educativo al alumnado en situación de desventaja». Este número de la *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* sobre «Migraciones Internacionales» recoge resultados de varias investigaciones recientes que abordan la problemática de los jóvenes inmigrantes en el sistema educativo en distintos contextos, junto con dos textos jurídicos que analizan aspectos de la legislación que afecta a los extranjeros en España.

La sección **Artículos** comienza con el texto de Cecilia Eseverri, titulado «En los márgenes de la integración. Trayectorias educativas de los hijos de inmigrantes en un barrio de la periferia de Madrid» proporciona un análisis que ayuda a comprender el abandono educativo temprano de los jóvenes en un barrio del sur de Madrid pero cuyos resultados (tipológicos) son extensibles a muchos otros barrios de las periferias de nuestras grandes ciudades en los que la inmigración se impone como un «hecho social» fundamental del nuevo paisaje urbano. A partir del análisis de distintas trayectorias educativas y sociales de jóvenes ecuatorianos, marroquíes, dominicanos y españoles, el artículo de Eseverri, que sintetiza parte de una reciente Tesis doctoral, permite contemplar el peso diferenciado de las variables que entran en juego en el abandono educativo: entorno social y educativo, inseguridad económica de los padres y de las comunidades inmigrantes, su capital social y humano, saturación del sistema educativo y «modelos de rol» de los jóvenes en esos barrios de las periferias urbanas. La autora muestra distintos caminos que conducen a los jóvenes a procesos de «desafiliación» que les sitúa en «tierra de nadie», en un espacio fuera de las estructuras formales de integración (sistema educativo y mercado de trabajo). El texto muestra la relevancia que tienen los recursos sociales que nacen en los barrios y la importancia que tiene que las administraciones los refuercen de modo adecuado.

* Universidad Complutense de Madrid.

El texto de Eva Martín Coppola, «Mecanismos y actores de categorización de los hijos de familias inmigrantes en las escuelas», muestra cómo construir una educación intercultural desde la realidad de unos centros educativos con altos niveles de segregación escolar, como ocurre en España en muchos centros públicos con una alta proporción de inmigrantes en sus aulas. El artículo de Martín nos introduce en la forma de trabajo de una ONG que fomenta y desarrolla la convivencia intercultural en escuelas madrileñas. Que evalúa y valora la convivencia a través de la interacción de los distintos grupos nacionales; que busca el reconocimiento de la diversidad y sus diferencias culturales; y que programa encuentros para la convivencia intercultural entre grupos nacionales.

El artículo de Silvia Carrasco y Margaret Gibson, titulado «La educación de los jóvenes de origen inmigrante en secundaria: algunas lecciones comparativas desde Cataluña y California», sintetiza los resultados de la investigación comparativa que ambas autoras han llevado a cabo entre institutos de California y Cataluña como parte del proyecto *The Children of Immigrants in Schools in the EU and the US*, coordinado por Richard Alba. A pesar de las historias migratorias tan distintas que tienen España y Estados Unidos y a pesar de las diferencias de sus sistemas y sus políticas educativas, las autoras muestran algunas similitudes que aparecen cuando se estudian ciertas áreas específicas, las subrayan algunas contradicciones entre las fortalezas y las deficiencias identificadas en cada sistema educativo y hacen sugerencias prácticas para la mejora de las prácticas educativas orientadas a los alumnos inmigrantes.

La sección **Artículos** incluye también dos textos de carácter jurídico. En el primero, con el título «Un balance de 25 años de legislación de extranjería en España», Ángeles Solanes, se ofrece un panorama de la evolución de esta legislación desde la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, de derechos y libertades de los extranjeros en España hasta la reciente reforma de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, recientemente reformada por la LO 2/2009, de 11 de diciembre. La autora divide estos 25 años en tres períodos: 1985-1999, 2000-2005 y 2005-2010. Y muestra la notable inestabilidad legislativa que se sufrió en el segundo de ellos. Conviene resaltar los progresos que se han producido a lo largo de estos años, a pesar de los altibajos normativos, y el cambio de orientación que se introdujo en el Reglamento aprobado a finales de 2004 (RD 2393/2004, de 30 de diciembre) y el proceso de normalización que se llevó a cabo a lo largo de 2005. Con todo ello, la «normalización» puede considerarse que se extiende también a la legislación de extranjería y a la regulación de la inmigración. A todo ello ha venido a añadirse desde 2007 el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010* que, por primera vez en España, ha definido formalmente los principios políticos sobre los que se puede construir en España la integración de los inmigrantes: Igualdad, Ciudadanía e Interculturalidad.

Por su parte, Aurelia Álvarez, en «Inmigrantes e hijos de inmigrantes nacidos en España: vías de acceso a la nacionalidad española», hace una exposición de la legislación y de la jurisprudencia en materia de nacionalidad. El artículo hace un repaso de las vías por la que se puede acceder a la nacionalidad en España, más allá de la nacionalidad por origen. Es especialmente interesante la relación de países de origen según la distinta situación para la atribución de la nacionalidad española por las distintas normas de atribución de nacionalidad de esos países y el análisis de la numerosa jurisprudencia sobre esta materia. El artículo concluye señalando la conveniencia de revisar la naturalización por residencia tanto en los plazos de residencia exigidos como en las condiciones exigibles que se deben cumplir para ser español. Respecto al primer punto, la autora señala, como en su día hizo el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, la conveniencia de reducir el plazo general de los diez años de residencia legal continuada e inmediatamente anterior a la solicitud de naturalización.

La sección **Documentos** reproduce los tres textos más relevantes de la Presidencia Española de la Unión Europea en el primer semestre de 2010 en materia de inmigración: la «Declaración de Zaragoza», aprobada en la Conferencia Ministerial Europea sobre Integración que tuvo lugar en Zaragoza los días 15 y 16 de abril de 2010; el Plan de Acción de Menores no acompañados (aprobado en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 3 de junio de 2010 como «Conclusiones del Consejo relativas a los Menores No Acompañados»); y la Evaluación del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo, aprobadas en ese mismo Consejo como «Conclusiones del Consejo sobre el curso que debe darse al Pacto Europeo sobre Inmigración v Asilo».

En la sección de **Recensiones** se han incluido críticas de algunos textos publicados en el último año: *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007: el mercado de trabajo y las redes sociales de los inmigrantes*, del Colectivo IOÉ y de M. Fernández y *Mortalidad y principales causas de muerte en la población inmigrante residente en España, 2001-2005* del Grupo de Estudio sobre Inmigración y Salud de la Universidad Complutense de Madrid, ambos publicados por el Observatorio Permanente de las Migraciones del Ministerio de Trabajo e Inmigración; *La inmigración en tiempos de crisis. Anuario de la Inmigración en España 2009* que dirigen E. Aja, J. Arango, y J. Oliver, Anuario editado por varias organizaciones que es ya una referencia en los estudios jurídicos, sociológicos y económicos en materia de inmigración en España; *Socioeconomía de las migraciones en un mundo globalizado* de J. J. Barricarte; *Confianza, ciudadanía y capitalismo social en sociedades multiculturales*, texto de I. Zubero con el que Ikuspegui, el Observatorio Vasco de Inmigración, comienza una nueva colección de libros; y, por último, *La igualdad en los derechos: claves de la integración*, que recopila artículos de distintos autores y del que son editores J. de Lucas y Á. Solanes.

I. Estudios

En los márgenes de la integración. Trayectorias educativas de los hijos de inmigrantes en un barrio de la periferia de Madrid*

CECILIA ESEVERRI MAYER**

1. PRESENTACIÓN

A las afueras de Madrid, al otro lado del río Manzanares y rodeado de las principales vías de circunvalación se sitúa el barrio de San Cristóbal, un dominó de torres donde habitan 16.960 habitantes. Construido en pleno auge industrial bajo el franquismo, este espacio residencial perteneciente al distrito de Villaverde alojó a la inmigración rural procedente de Castilla, Andalucía y Extremadura y hoy acoge a una proporción muy importante de la inmigración internacional que llega a Madrid.

En los años 80 vivió la decadencia del mundo industrial, marcada por el cierre de las fábricas, el desempleo estructural y la marginalidad juvenil asociada a la heroína y a la delincuencia. En los años 90, el auge del

empleo en la capital permitió la integración de sus habitantes en los empleos más precarios de la nueva economía de servicios (la hostelería, la construcción y el servicio doméstico) y provocó una nueva demanda de mano de obra que vino a ser cubierta por las poblaciones inmigrantes llegadas de los países en desarrollo, que con el tiempo se asentaron en las antiguas zonas industriales, donde los alquileres eran económicamente asequibles.

La desaparición del mundo industrial y el cambio de población se tradujeron en San Cristóbal en un debilitamiento de los lazos sociales y comunitarios (en la participación social en las parroquias y los grupos civiles), los cuales favorecían la transmisión de valores y la adaptación juvenil (Castells, 1981). No obstante, hoy el barrio aún conserva un espíritu colectivo y existe un tejido asociativo estable que permite poner en marcha procesos de participación o reivindicación en los momentos más decisivos.

San Cristóbal es, por tanto, un espacio donde convergen dos fenómenos: la inseguri-

* En este artículo se presenta una parte de la Tesis Doctoral titulada *Jóvenes en tierra de nadie. Hijos de inmigrantes en un barrio de la periferia de Madrid*, presentada en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset en octubre de 2010.

** (IUOG-UCM).

dad económica (la tasa de desempleo, del 22,2%, se encuentra diez puntos porcentuales por encima de la media municipal) y la transformación demográfica (es el barrio con mayor proporción de inmigrantes de la capital, con un 43%). Desde finales de los 90 se produce un traslado de las poblaciones autóctonas del barrio a otras zonas urbanas menos desfavorecidas y con mejores servicios. Paralelamente, crece cada año la presencia de familias inmigrantes. Este hecho provoca una concentración importante de población infantil y juvenil de origen inmigrante en este barrio madrileño. Los menores de 16 años representan más del 25% de la población de esta edad y los jóvenes entre 16 y 25 años más del 27%. En el barrio de San Cristóbal la población infantil extranjera prácticamente iguala a la autóctona (representa un 43,43%) y la población joven la supera, con un 57,5%¹.

La confluencia de las familias más vulnerables de la ciudad –San Cristóbal es el tercer barrio más pobre, después de Orcasur y Entrevías– y el extraordinario cambio de composición de su población en los últimos diez años –la primera comunidad es la ecuatoriana, seguida de la marroquí, boliviana, dominicana, colombiana, peruana, rumana, nigeriana...– repercute en la calidad de los servicios públicos, en especial en las escuelas y en el Centro de Educación Secundaria. De sus 700 estudiantes –entre los cuales un 46% ha nacido fuera de España– únicamente el 47,6% de los matriculados en el último curso de la ESO en el año académico 2007-2008 obtuvieron la titulación básica. La tasa bruta de graduados en este centro se sitúa 27,1

¹ Hay que tener en cuenta que la estimación es limitada. Sólo se tiene en cuenta a los menores extranjeros, ya que los de éste origen que tienen nacionalidad española no están incluidos en las estadísticas. Los datos son extraídos del último estudio de Lora-Tamayo D'Oncón: *Inmigración extranjera en la Comunidad de Madrid. Informe 2006-2007*, Delegación Diocesana de Migraciones (ASTI), Madrid.

puntos por debajo de la media de la Comunidad de Madrid (en la región el 74,7% de los alumnos matriculados en institutos públicos obtiene el Título de Educación Secundaria Obligatoria) y 24 puntos por debajo de la media nacional (71,6%). Así, una parte de la población juvenil que habita en San Cristóbal, entre los 14 y los 17 años, abandona de manera prematura los estudios y no encuentran vías alternativas para proseguir con su formación profesional e integrarse en el mercado laboral. Es este *impasse*, ese tiempo muerto o estancado que se abre entre el abandono educativo y la imposibilidad de integración laboral, lo que genera un mayor riesgo para los jóvenes. Por esta razón, resulta esencial comprender *el proceso* antes de la renuncia e identificar las piezas del engranaje que ponen en marcha el mecanismo de abandono educativo masivo en este espacio urbano.

Los análisis cuantitativos y etnográficos dedicados a la integración de los jóvenes de origen inmigrante en España se han centrado en asuntos como la adaptación escolar o la construcción de la identidad étnica (García, 2003). Hasta el momento se ha obviado o se ha tratado de manera secundaria la influencia del contexto local de inserción en los procesos de adaptación juvenil. Se han examinado, por separado, las circunstancias educativas, familiares y culturales de los jóvenes, pero existen escasos análisis que, desarrollando un estudio de caso, reflejen el modo en que estas circunstancias confluyen, creando un entorno que empuja a los jóvenes a escoger un modo u otro de vida.

Esta investigación estudia la realidad social del barrio de San Cristóbal y analiza las trayectorias educativas de los jóvenes de origen ecuatoriano, marroquí, dominicano y español. Partiendo de un enfoque cualitativo, el método es deductivo e iterativo. La presencia continua en este espacio urbano (a través de la integración en una de las asociaciones que trabajan con los jóvenes absentistas y con aquellos que abandonan los estudios de forma prematura) ha permitido extraer los ele-

mentos de análisis y los datos primarios directamente de la realidad para ser contrastados, después, con los datos secundarios, en un ir y venir continuo entre la teoría y la empiria. La observación participante se ha desarrollado a lo largo de todo el proceso de recogida de información, siendo a su vez completada por el desarrollo de entrevistas en profundidad y grupos de discusión.

Los factores que dificultan o favorecen el progreso educativo de los jóvenes no se extraen simplemente desde *fuera* –del discurso de los profesionales de la educación, familiares o adultos cercanos a los jóvenes– sino desde *dentro*, desde la voz, la mirada y las vivencias de los jóvenes. En sus avatares, tropiezos y decepciones; en sus esperanzas y sueños de futuro, se intuye el laberinto de causas que empujan a los jóvenes a abandonar el sistema. Las historias de vida permiten describir sus circunstancias objetivas, pero además ayudan a comprender su comportamiento, sus decisiones y su modo de ver el mundo; un conocimiento que resulta valioso a la hora de diseñar estrategias políticas que ayuden a los jóvenes a aprovechar una «segunda oportunidad».

La igualdad tienen un órgano: la instrucción gratuita y obligatoria
(Hugo, 1862: 567)

2. PRIMERA TRAYECTORIA: «LATINA DE CORAZÓN». LAS CONSECUENCIAS DEL CAMBIO(INDICAR A QUÉ CAMBIO SE REFIERE) DE CONTEXTO ESCOLAR

Frente al muro de ladrillo del Instituto de Educación Secundaria de San Cristóbal dos jóvenes se enfrentan cara a cara. Alrededor de ellos, formando un gran corro, sus amigos les animan a golpearse. Encaramados al muro, chicos de entre 12 y 13 años observaban la pelea expectantes, esperando saber quien será el vencedor. Los educa-

dores de calle de la asociación más cercana al centro, al escuchar el alboroto, se precipitan sobre los jóvenes para separarlos. En ese momento, una joven, situada en uno de los extremos del círculo, se acerca a uno de los contrincantes, levanta los brazos, muestra sus manos y haciendo el signo de una mariposa grita con todas sus fuerzas: ¡Yo soy latina, latina de corazón!, ¡sois unos Ñetas de mierda!

–notas de campo, mayo 2005

Esa chica era Emma, 16 años y originaria de Ecuador. Poco después del altercado, fue inscrita en el programa de acogida de la asociación *Educación, Cultura y Solidaridad*. Acababa de abandonar los estudios.

Su familia comenzó la andadura de la emigración en 1999. Primero su hermana mayor, luego su madre y por último su padre abandonaron Ecuador dejando a Emma, con siete años, y a su hermano, con cuatro, bajo la tutela de sus tías (hermanas de su padre). Para la madre de Emma la separación de sus hijos pequeños se hacía cada vez más dolorosa y a pesar de sus dificultades económicas (debido en gran medida a la situación de irregularidad y desempleo del padre) hizo todo lo posible para traer a sus hijos. En 2001 Emma y su hermano se reunieron con su familia.

Emma tenía 11 años cuando llegó a España. Según ella, pasó año y medio llorando porque quería volver. Ni su nuevo colegio ni su nueva casa –la familia vivió durante unos meses en un piso compartido– le gustaban. No obstante, el tiempo permitió a Emma adaptarse: hizo nuevas amigas y pudo terminar con éxito el segundo ciclo de primaria, aprobando todas las asignaturas excepto inglés. Pero sus progresos escolares se vieron de nuevo interrumpidos debido a dos cambios fundamentales: el paso del colegio al instituto y el nacimiento de un nuevo hermano y de su primer sobrino.

«En el instituto (en el primer curso) me quedaron todas. Pero creo que yo no estudiaba porque no tenía los libros... me decían que me los iban a dar, que me los iban a dar... y hasta final de curso nada... Luego también mi mamá y mi hermana tuvieron sus hijos casi al mismo tiempo y ya casi no iba nunca al instituto. Mi mamá trabajaba y tampoco iba a dejar ahí a mis hermanitos. Mi hermana no podía con los dos, porque eran dos niños sólo con diferencia de dos meses (...) Y luego me buscaban unas chicas pelear... Yo lloraba y le decía a mi papá: «¿para que voy a ir?, ¿para buscar pelea?...».

Emma trató de adaptarse a las circunstancias y enfrentarse a la nueva adversidad. Como estrategia defensiva se separó de sus amigas del colegio y eligió nuevas compañías. Poco a poco, su conducta se volvió más provocativa y agresiva. El retraso educativo, el conflicto con sus compañeros, las faltas de asistencia, la acumulación de amonestaciones y la ausencia de apoyo por parte de su familia, le arrastraron a integrarse en una de las pandillas juveniles del barrio, los «Latinos de Fuego».

«(...) En el instituto como que nos volvemos más agresivos. (...) Me acuerdo un día con una amiga que nos tiramos al suelo a pegarnos por no sé qué, como si estuviéramos solas. Y la profesora nos dijo que nos fuéramos al «Aula H» (aula de castigo) y ella salió corriendo y yo detrás y ni siquiera nos importó que nos echaran. (...) Yo en el colegio y en primero (de ESO) era calladita, pero en segundo y tercero he sido bien peleona, de buscar pelea, bien buscona, por nada, es que por nada... (...) Luego hay aquí un grupito y ¿cómo no? yo estaba en ese grupito. Nos dijeron que era un grupito pequeño, que era para defendernos de quien nos pegara... pero no sirve de nada, porque me pegué con una chica a la salida del instituto y no me defendieron. Luego, con mi amiga, nos retiramos y por eso nos querían pegar. Había un tiempo en que

teníamos miedo de salir a la calle. Había muchas cosas... que te iba a venir a pegar el de enfrente, que te iban a venir a pegar de Villaverde... muchas cosas que hacía que me daba miedo ir a estudiar».

Emma abandonó los estudios en tercero de la ESO. En el caso de esta joven, el abandono educativo prematuro, si bien produjo su expulsión del sistema, le permitió poco a poco alejarse de un entorno que le era nocivo y romper con determinadas relaciones que podrían haberle ocasionado graves problemas en el futuro. Los dos años que estuvo matriculada en la Asociación Educación, Cultura y Solidaridad le sirvieron para recuperar conocimientos, superar el aislamiento y el sentimiento de fracaso que había provocado el abandono educativo. Hoy trabaja en el servicio doméstico y asiste por las tardes al Centro de Educación de Adultos para obtener el Graduado en Educación Secundaria. Su hermana, viendo la nueva motivación por estudiar de Emma, le ha propuesto pagarle los estudios, pero ella lo tiene claro: *«Voy a seguir trabajando, la mujer es buenísima y me gusta estar activa. ¡Así me da despecho y me dan ganas de estudiar para encontrar algo mejor en el futuro!».*

2.1. La vulnerabilidad familiar frente al entorno adverso

No todas las familias en el barrio de San Cristóbal cuentan con los mismos recursos para ofrecer a sus hijos una experiencia educativa tranquila que les proteja de las «malas influencias», la violencia y los valores contrarios al progreso escolar. La estructura familiar, el estatus económico de la familia y el contexto de recepción de los grupos inmigrantes son factores que determinan el éxito de la incorporación de los hijos tanto en la etapa inicial de la adolescencia como en su etapa final (Portes, 2006: 39). En el caso de Emma, varios acontecimientos marcaron su infancia a los dos lados del atlántico. La emigración le

arrebató con tan sólo siete años los dos pilares básicos de su existencia, su madre y su padre. Y el tiempo y la distancia que se abrió entre los miembros de su familia quedaron grabados en su memoria. Cuando por fin pensaba que su vida comenzaba de nuevo, la decepción se abatió de nuevo sobre ella. El paraíso que había imaginado era falso y sus padres se veían indefensos en un nuevo contexto que no hacía más que ponerles trabas. Su casa se había reducido a una habitación, su padre no tenía trabajo y su madre partía desde el alba hasta la noche a trabajar sin descanso.

El hecho migratorio transformó las relaciones familiares, abriendo un abismo entre la joven, convertida ya en una adolescente, y sus padres. La madre de Emma en una entrevista mostraba su preocupación por haber perdido la influencia y la autoridad sobre su hija.

«Me insulta, me ha perdido el respeto, me llama jzorra! Me amenaza con irse de casa. Yo me voy a las 7 de la mañana de casa, visto al pequeño de siete y cuando llego al trabajo la llamo. El niño siempre llega tarde al colegio y ella se queda sin ir al instituto. Vuelvo a casa y, bueno, al menos se queda y no se mete en problemas allá, ayuda con sus hermanitos y recoge la casa. Pero enseguida quiere salir y como no quiere que salga pues empieza otra vez a gritar...»

—madre de Emma, mujer ecuatoriana de 46 años. Actualmente trabaja en el servicio doméstico.

Algunos jóvenes reagrupados aceptan y apoyan a sus padres en su decisión de emigrar, pero otros quedan resentidos. Este sentimiento de despecho aumenta en la medida en que los padres no cuentan con el capital económico, cultural o humano para facilitar su adaptación al nuevo contexto. Las condiciones económicas de la familia de Emma impidieron que sus padres pudieran realizar

una inversión en sus estudios y la falta de capital humano y cultural tampoco les empujó a hablar con los docentes cuando su hija comenzó a sufrir dificultades en la relación con sus compañeros. Como lleva demostrando durante años la sociología de la educación (Bourdieu, 1997), independientemente del capital económico y de los efectos perturbadores del hecho migratorio, los padres con capital humano tienen mayores herramientas para proporcionar comprensión en sus hijos, incentivándoles, así, a acumular el mismo tipo de capital humano que ellos poseen o que hubieran querido poseer.

En la declaración de la madre de Emma es posible comprobar de qué modo «ayudar en casa» puede contribuir a atenuar las obligaciones escolares. El abandono educativo se acepta si éste se disfraza de un apoyo familiar, materializado en la cobertura de las labores de cuidado. Asimismo, la joven toma esta «obligación» como excusa para no acudir a un espacio donde parece no encajar. De esta forma, las circunstancias colocan a ambas, madre e hija, en una posición de continua renuncia hacia sus responsabilidades. La madre no puede ocuparse de su hijo pequeño, porque debe trabajar para sacar a la familia adelante y la hija se ve incapaz de hacerse cargo de sus estudios. Esta situación se da porque existe un contrato implícito, una organización familiar que se crea en función de las necesidades y de la urgencia, pero que, en ambos casos, se convierte en una vía cómoda para eludir el esfuerzo que supone romper con la dinámica, cambiar la dirección y permitir el progreso de algún miembro de la familia. Emma renuncia a los estudios y su madre se resigna a ello, perdiendo de esta forma la autoridad frente a su hija. La casa familiar sirve de resguardo frente a la adversidad exterior pero, al mismo tiempo, funciona como un espacio de estancamiento, ya que impide la adaptación escolar de la joven y su éxito en los estudios.

Por otro lado, la culpa abrumba a los progenitores, impotentes por no poder hacer valer

su autoridad. La desobediencia de los hijos es una forma de hacerles pagar su decisión de emigrar. La incomunicación y el conflicto intergeneracional hace a los jóvenes más propensos a experimentar una *aculturación disonante* (Portes y Rumbaut, 2001), a olvidar los principios de su cultura de origen y a adoptar los valores más negativos de la sociedad de acogida (el materialismo, el consumismo, el rechazo a las normas, la devaluación del esfuerzo de los estudios y del trabajo).

2.2. Dificultades de adaptación social y académica en el paso de la educación primaria a la secundaria

Existe un momento clave en el que es preciso fijar la atención con mayor cuidado y éste es el tiempo en que los jóvenes experimentan su transición entre la escolarización primaria y secundaria. Como le ocurrió a Emma, la inmensa mayoría de los jóvenes entrevistados definen este tránsito como un momento de gran inestabilidad e inseguridad. Un joven español de 16 años que cursa cuarto curso, después de haber repetido tercero, piensa que la transición al instituto a los 12 o 13 años es excesivamente prematura. *«Te encuentras profesores completamente diferentes, compañeros completamente diferentes y mucho más mayores. Te hacen mayor demasiado pronto».*

En estas circunstancias, el desfase académico de los jóvenes de origen inmigrante se convierte en un serio hándicap. Según los docentes, en el instituto la falta de medios impide la puesta en marcha de un programa de acogida y adaptación curricular efectivo, por lo que estos jóvenes quedan desatendidos o sujetos al tiempo que pueda dedicarle cada profesor a nivel particular. La adaptación al centro de secundaria se ve, por tanto, muy condicionada por el buen funcionamiento de los mecanismos internos de compensación educativa y por los apoyos externos con los que cuenta el joven: el soporte familiar y el

apoyo escolar desde las asociaciones del barrio.

Además de la adaptación académica, el joven debe encontrar su hueco en el grupo de pares. Y esta tarea no es simple. En el interior del instituto, la separación de los grupos en función de la nacionalidad es un hecho constatado. Pero esto no impide que se creen grupos mixtos y amistades fuera del grupo de referencia. Aunque los jóvenes no pertenecen al mismo grupo, existen múltiples espacios de encuentro que les permiten conocerse y reconocerse. Los grupos mixtos suelen crearse en la escuela primaria y para muchos jóvenes el paso al instituto supone un cambio. En ese momento, como advierte un joven de origen dominicano de 17 años, *«uno va queriendo relacionarse más con la gente de su país, de su cultura. Porque si voy con españoles yo tengo que hacer como ellos, y en cambio con los dominicanos yo hablo como mi cultura y ellos ya me entienden, ¿me entiendes?».*

La investigación muestra la importancia del proceso de adaptación curricular y social en el primer y segundo curso de secundaria. Los jóvenes que conservan sus amistades de la infancia, que se integran en grupos mixtos y rechazan las malas compañías; que reciben el apoyo necesario de la familia o de la comunidad, suelen evitar ambientes adversos y tiene un buen rendimiento escolar. En cambio, los jóvenes que cambian de amistades cuando ingresan en el instituto y sufren problemas de adaptación social o conflictos con sus compañeros suelen buscar protección en las pandillas y experimentar un retraso escolar. Tratan de encontrar un espacio de pertenencia, distinto a la escuela, donde se sienten desplazados (Lapeyronie, 1992; Body-Gendrot, Le Gennec y Herrou, 1998) y desarrollan una actitud defensiva para protegerse del desprecio externo, adoptando una serie de valores contrarios al esfuerzo, la autoridad y el trabajo (Zhou, 1997: 203). Emma creyó entender que debía elegir el grupo más conflictivo y abandonar a sus amigas de la infancia para protegerse del entorno hostil. Pero,

lo que parecía la solución al problema se convirtió en su mayor dificultad, ya que se vio obligada a abandonar el instituto para escapar de un ambiente social que le reportaba intranquilidad y le impedía progresar.

3. SEGUNDA TRAYECTORIA: «LA NOVIA DEL RUBIO». DE LA «MALA CONDUCTA» A LA PROVOCACIÓN

Sonia era una de las chicas más populares del instituto. Era la «novia del rubio», uno de los gitanos más temidos de «La Chimenea» (una de las zonas de realojo de la población gitana en San Cristóbal) y conocido por sus múltiples hazañas en el calle. Hija de un vigilante de seguridad y una teleoperadora, ambos con una educación básica, esta joven española, vio como su vida daba un giro cuando ingresó en el centro de secundaria. A pesar de las reprimendas de su madre, en tercero de la ESO Sonia renunció a esforzarse, comenzó a faltar de forma regular al instituto y desarrolló una conducta agresiva y provocadora hacia sus compañeros y profesores. En el momento de hacer la entrevista, Sonia había cumplido 18 años, ya no era novia del joven gitano y había conseguido sacar el título de Educación Secundaria inscribiéndose en el horario nocturno. El tiempo transcurrido le permitía mirar atrás y entender las causas de su deriva, tratando de dar un sentido a su conducta y a las dificultades que experimentó en aquel momento.

«Yo hice primero y segundo de la ESO en el colegio porque había obras en el instituto y no había sitio. Saqué unas notas que te cagas, pero fue pasar al instituto y ver que falté un día y no me dijeron nada y empecé a faltar, a faltar y a faltar. En tercero me quedaron todas, volví a repetir tercero y me quedaron todas otra vez. (...) Cuando entré en el instituto estaba con «el rubio», entonces era: ¡buaah!, ahora viene el rubio a buscarte y me voy con la Mate y con el Muri-

llo...». (...) Le llamaban el rubio porque son de una familia que todos los hermanos son rubios. ¡Y son lo peor de la Chimenea! (...) Ahí están todo el día robando; a tiros se han liado un montón de veces. (...) Y el rubio sí que a veces abría coches y todo. Y yo con él. Íbamos por la calle y me decía: «mira Sonia que a este coche le das un culazo y se abre» (...) Y de yo venir, meterle un culazo y meterlos dentro. Y dices: ¡joder, la que pude liar por hacer el tonto!, sabes, pero...».

Ser «la novia del rubio» conllevaba demostrar una serie de actitudes contrarias a las normas escolares y próximas a la pequeña delincuencia. La demostración de la fuerza física y simbólica a través de la peleas y las actitudes de provocación hacia sus compañeros y profesores, el trapeo de las normas escolares, los pequeños hurtos... se convirtieron en una especie de costumbre y casi en una obligación si quería conservar su «estatus» y reconocimiento dentro del grupo de pares. En el interior del centro, una de sus funciones era la de infundir temor a sus compañeros y profesores, boicoteando las clases de aquellos docentes que, desde su punto de vista, no apoyaban ni se implicaban con los alumnos. *«Era como: ¡Dios, soy la novia del rubio pues tengo que ir y liarla!, ¡no voy a dejar que los profesores me coman!, ¡me los tengo que comer yo a ellos! ¿Como me va decir éste no se qué?, venga, venga, pues yo me enciendo con él, me enciendo, me enciendo y luego que venga mi novio y que le pegue. ¡Y es que era así!».*

Después de repetir curso dos veces, de varias expulsiones y conflictos con los profesores, Sonia dejó de ir a clase durante casi un año académico. Salía de su casa a las ocho de la mañana y volvía a las tres. Cuando su madre se percató de sus ausencias ya era final de curso y la joven tenía pensado renunciar al cumplir los 16 años. Pero el abandono escolar tuvo sus consecuencias. Con el apoyo de los educadores de calle, la madre de Sonia pudo comenzar a controlar los movimientos de su hija. La joven debía permanecer en la Asocia-

ción hasta que ella volvía del trabajo y las tardes debía pasarlas en casa en su compañía. La rigidez de su madre y el abandono de los hábitos adquiridos en la calle permitieron a Sonia recuperar parte del tiempo perdido. Al año siguiente pudo matricularse en el horario nocturno y obtener la titulación básica. Desde entonces no ha dejado de estar en contacto con la Asociación, donde realizó un curso de monitora de tiempo libre que le permitió encontrar su vocación: la educación social. No obstante, los hábitos adquiridos durante casi cinco años no le han permitido continuar con sus estudios de bachillerato. Por el momento, pospone su sueño y trabaja como teleoperadora en la misma empresa que su madre. Eso sí, se ha convertido en una de las jóvenes más participativas del barrio, dispuesta a ayudar y a desarrollar acciones reivindicativas, ya que, según dice, «el mundo puede ser visto y vivido de otra manera».

3.1. La dictadura del «joven provocador» y algunas reflexiones en torno al sentido que los jóvenes otorgan a su sentimiento de rabia

El caso de Sonia es un claro síntoma de que, hoy en día, no es posible entender el abandono o la expulsión educativa sin adentrarse en las aulas y los pasillos del instituto y percibir el clima que se respira en ellos, sin conocer el comportamiento de los alumnos y las relaciones se fraguan entre éstos y los docentes.

La mayoría de los docentes y responsables educativos del barrio sitúan el comienzo del deterioro del comportamiento de los alumnos a comienzos de los años 90, coincidiendo con la aprobación de la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE). La directora del instituto advierte que fue en ese momento cuando comenzaron a crecer los informes de incidencias: «la violencia, las faltas graves, las peleas físicas, y agresiones graves a

profesores; amenazas, incluso acosos de padres a profesores». Este cambio es pues anterior al incremento significativo de la población extranjera en edad escolar y permite desmentir las afirmaciones que señalan al fenómeno de la inmigración como primer causante de la nueva conflictividad en los centros escolares.

El caso de Sonia muestra el deterioro del comportamiento de los estudiantes. Llama la atención que las conductas más valoradas por los jóvenes responden a valores negativos. «*El más guay es al que más miedo le tiene la gente*»; «*la más chula es la que se va de pellas y fuma porros*»; «*el más valiente es el que se la lía al profesor*»... Este orden de cosas hace que los alumnos con buena conducta tiendan a ser eclipsados por aquellos que tienen un comportamiento provocador y agresivo. Se instaura, como advierten algunos docentes, «la dictadura del mal estudiante», y el esfuerzo y la dedicación al estudio son cualidades infravaloradas y sus representantes marginados.

Pero para entender el conflicto entre determinados alumnos y profesores es preciso conocer la imagen que cada uno de los actores construye sobre «el otro». Del lado de los alumnos, el discurso varía en función de la trayectoria escolar de los jóvenes y también de su origen nacional. Entre los alumnos menos aventajados que desarrollan una mala conducta, como en el caso de Sonia, se acusa a los profesores de colocarse en una posición superior y de humillar a los estudiantes. Los jóvenes españoles aluden principalmente a comentarios de tipo clasista —«*en este instituto sólo hay barriobajeros y este barrio está lleno de inmigrantes*», advierte un joven español de 17 años— y los jóvenes de origen inmigrante a comentarios de tipo xenófobo —«*una profesora me dijo que tenía miedo porque este barrio estaba lleno de inmigrantes, ¡será pija la tía!, y me dijo un día: «¡tú cállate que los extranjeros estáis gastando el dinero del Estado español!*», cuenta una joven de 15 años nacida en España y de padres marroquíes. Desde el

punto de vista de estos jóvenes, la conducta conflictiva se ve legitimada porque *«los profesores reciben el mismo trato que dan»*.

Los jóvenes más aventajados, por su parte, comprenden el rencor de sus compañeros más conflictivos ya que piensan que la relación entre los docentes y los alumnos no es positiva. El trato, según ellos, es frío, distante y no permite el desarrollo de una relación de confianza. Además, piensan que los docentes no depositan en ellos grandes expectativas. *«Teníamos programada una excursión para ir a ver universidades –dice una joven española que cursa bachillerato– y nos la han cambiado para ir a ver módulos (de formación profesional). Se creen que sólo vamos a llegar a eso. Hay muchos profesores que se creen que esto es el Bronx y que todos nos vamos a quitar (del instituto) y no vamos a llegar»*.

Llama la atención el modo en que los jóvenes comparten una idea más o menos común de los docentes. Aunque dicen que existen excepciones (sobre todo entre los profesores interinos), en general, el trato de los profesores es juzgado de manera negativa. Además, resulta interesante el modo en que asimilan racismo y clasismo, como si, en el fondo, ser negro y «barriobajero» fuera lo mismo. De este modo entienden la «mala conducta» como una respuesta defensiva al desprecio que sufren a diario. Los jóvenes reproducen el estigma negativo que creen que se les atribuye, exagerándolo y proyectándolo contra su entorno más cercano (Dubet, 1992), sin darse cuenta que en ese movimiento no hacen más que confirmar los prejuicios de quienes les estigmatizan.

3.2. El punto de vista de los profesores. Entre el malestar y la impotencia de no poder efectuar un cambio educativo necesario

Del otro lado están los docentes. En su mayoría declaran «hacer lo que pueden» y no

contar con los medios ni con el método pedagógico adecuado para efectuar un cambio de ambiente en las aulas. La observación directa en el centro y las entrevistas al equipo docente permite destacar tres perfiles.

En primer lugar se encuentra la figura del docente que deja claro su punto de partida: es *«enseñante»*, no *«educador»*. La mala conducta es concebida como un problema externo al centro educativo. Proviene de la inestabilidad económica de las familias, de la desestructuración familiar y de la dimisión (no intencionada) de los padres hacia la educación de sus hijos. La anomia adolescente es irracional y debe ser controlada a través de los mecanismos sancionadores existentes para evitar un prejuicio a los alumnos que demuestran una voluntad de progreso escolar.

La rigidez de estos docentes contrasta con la excesiva sensibilidad y comprensión de otros. Una actitud que roza casi el victimismo y la compasión, lo cual conduce a otro modo de renuncia de la labor con estos jóvenes.

«No tienen en casa ni una mesa donde escribir, sus padres no pueden comprarles los libros, vienen incluso sin boli. Entonces, ¿qué les vas a pedir a estos chicos?».

–Profesor de 3º de ESO, grupo de diversificación (42 años, siete años de experiencia en el centro)

Por último, existe una nueva figura del docente, cada vez más numerosa, que quiere dejar de tratar a los jóvenes como víctimas o como culpables y aboga por un cambio en el modelo de enseñanza y por una redefinición de la relación profesor-alumno.

«Se fracasa en la motivación de los chavales. Hay una relación muy lejana y conflictiva entre los alumnos y los profesores. Y eso tenemos que solucionarlo. Hace falta un cambio, un mayor compromiso con los chicos, que tú les puedas exigir, porque no son niños chicos ni tampoco son tontos. Lo único que, como contrapartida,

también nosotros tenemos que ser más respetuosos con ellos, porque sino ellos se dan cuenta»

*–Profesor de 1º y 2º de ESO
(39 años, un año de experiencia
en el centro)*

La diversidad de posiciones genera desavenencias en el claustro. De las entrevistas se desprende la ausencia de un proyecto pedagógico y disciplinario común. Los profesores no cuentan con las herramientas para resolver ciertos problemas complejos (como es la «mala conducta») y se enfrentan a situaciones que les sobrepasan y les afectan de manera negativa a nivel personal.

La ausencia de un ideario se agrava con la falta de recursos, la inestabilidad de los profesionales y la sobrecarga de dificultades. En 2009, desaparecieron 10 puestos de profesores (de 80 se bajó a 70) la ratio de alumnos por clase ha aumentado (de 25 a 30 alumnos), no existen medios para realizar las adaptaciones curriculares de los alumnos que llegan del extranjero a mitad del año y el equipo de orientación cambia cada año. De los 70 profesores en plantilla, alrededor de la mitad piden el traslado de centro para el siguiente curso académico. El deterioro de las condiciones laborales en el instituto de San Cristóbal y la concentración de dificultades sociales son un reflejo de los nuevos procesos de segregación escolar en la Comunidad de Madrid, en buena parte debido a la selección informal del alumnado (en función de su condición económica) y a la promoción de los colegios concertados.

4. TERCERA TRAYECTORIA: LA RELEGACIÓN DE «LOS PEORES»: UN AULA PARA LOS MÁS CONFLICTIVOS

Edwin llegó a Madrid a los seis años desde República Dominicana. Su madre, como tan-

tas otras mujeres dominicanas, inauguró la cadena migratoria en su familia y ayudó a venir a sus hermanas. Poco a poco, gracias a las redes sociales que forjó en su comunidad de origen y tras varios años trabajando en el servicio doméstico, pudo adquirir un local en el barrio para abrir su propio negocio. «El Sureño» fue uno de los primeros bares del barrio regentado por inmigrantes y hoy es uno de los más frecuentados por los vecinos, sin distinción de nacionalidad. La madre de Edwin pudo traer a sus hijos cinco años después de llegar a España. Edwin y su hermano pequeño estuvieron bajo el cuidado de sus tías hasta que su madre pudo viajar a Santo Domingo a recogerlos. Para los pequeños, la llegada fue positiva. Su madre estaba bien instalada y la llegada de sus primos, casi al mismo tiempo, hizo que la vida en el barrio no se diferenciara tanto de su rutina en San Domingo. No obstante, la adaptación educativa no fue sencilla. Edwin repitió sexto de primaria y, una vez en el instituto, su retraso académico le empujó a faltar a clase, a pasar el día en la calle y a desarrollar una conducta desafiante hacia sus profesores.

«Cuando entré en el instituto yo pensaba mal, a veces. La juventud pensamos mal en ese momento porque como que nos descarrilamos un poco, por la compañía, las pellas, toda esa tontería... Y ya luego empieza lo de: me aburro, no quiero ir a clase, si voy la voy a liar, no paso a este profesor, me toca esta materia, este profesor es así... Y ya por ahí, ¿tú me entiendes?, viene lo malo...».

«Lo malo» es que repitió primer curso dos veces, fue amonestado en múltiples ocasiones, se le expulsó del centro (entre un semana y un mes) por atacar verbalmente a profesores, deteriorar el mobiliario escolar y violentar a sus compañeros. Sus fechorías parecían no tener fin, hasta que fue integrado en un aula-taller, creada en ese momento para «expulsar» de las aulas a los alumnos considerados más «conflictivos». «El taller» tenía como fin reintegrar a los alumnos a través de actividades manuales (como la carpintería, la

cerámica, la jardinería) y de la recuperación de conocimientos en materias las básicas (lenguaje y matemáticas).

«(...) Aparte te ponen entre los peores, porque en el taller que yo estaba nos tenían, supuestamente, como dice la directora, que éramos los peores del instituto y nos tenía ahí para pasar el tiempo, para tenernos lejos de las demás aulas porque no podíamos... y que supuestamente no éramos adecuados para estar, ¿tu me entiendes?, convivir en una clase y estudiar junto con los demás. Nos tenían ahí para pasar el tiempo, nos daban alguna materia y luego cerámica y hacíamos lo que queríamos y ya. Es como que te ponen aparte de los demás... que aunque tú seas malo, seas lo que sea, te ponen a un lado como quien dice: ¡venga, los perros aquí y los decentes aquí!». Yo puedo ser malo en el instituto, pero una vez que me mandan a un taller como ese, ya lo he perdido todo... Y siempre te prometen que al mes o a los dos meses, que depende de tu comportamiento, subes, pero es mentira. Yo aprobé todas las asignaturas menos una, salí con las mejores notas, en cerámica y todo, y nada. Todo era mentira...»

Edwin abandonó el instituto cuando cumplió los 16 años y se dedicó a sus amigos, a su novia y, de vez en cuando, a ayudar a su madre en el bar. Cuando cumplió los 18 años su novia quedó embarazada y el joven trató de conseguir un trabajo más estable. Durante unos meses trabajó en la construcción, pero las condiciones de trabajo le resultaron demasiado duras y volvió a su rutina en el barrio, pasando el mayor tiempo posible en compañía de sus amigos y realizando pequeños trabajos temporales para sacar algún dinero. En la actualidad, su hijo y la madre de su hijo viven en casa de la madre de ésta. Entre tanto, Edwin tiene una nueva novia y sueña, en el banco del parque desde donde ve pasar los días, en reconducir su vida, hacerse cargo de lo que es suyo y tener un futuro.

4.1. Las consecuencias del agrupamiento: la desmotivación, el absentismo crónico y la renuncia

El caso de Edwin es un ejemplo del modo en que los mecanismos destinados a cubrir las necesidades educativas especiales se ven pervertidos en sus fundamentos. En vez de fomentar su reinserción, trabajando sobre los hábitos, la disciplina y la responsabilidad de los jóvenes, se les separa de manera indefinida, enviándoles el mensaje de que son «irrecuperables».

Además del agrupamiento no intencionado («el taller», las aulas de compensatoria, A, B y C y diversificación) que fomentan estas medidas especiales, el centro de estudios selecciona a los alumnos, aunque no de un modo formal, en función de su rendimiento académico y de su conducta. Las primeras clases (A, B y C) suelen ser las aulas de los alumnos aventajados, o de los «empos», según las denominan los estudiantes. Las últimas letras, (D, F, G) suelen estar reservadas para los alumnos con necesidades «especiales» o con una conducta más «conflictiva». Los jóvenes han bautizado estas clases como «*las clases de los liantes*» o «*de los peores*». El problema es que el agrupamiento de los alumnos en grupos diferentes está fomentando una diferenciación del alumnado en función del origen (nacional y extranjero). En las clases «bajas» hay una mayoría de alumnos extranjeros y en las «altas» hay una mayoría de nativos.

La mayoría de los alumnos entrevistados sitúan el principio del fin de su vida académica en el momento en que fueron situados en estas clases «bajas».

En estas aulas, el descontento de los alumnos es generalizado. Sienten que son tratados de modo diferente al resto de los alumnos del centro: las expectativas que los docentes depositan en estas aulas son escasa, sus explicaciones son menos claras, están

menos preparadas y los métodos de aprendizaje son repetitivos (fichas, libro de texto, dictados, copiar desde la pizarra). Así lo explica una joven que abandonó el instituto en tercer curso:

«En F estábamos todos los liantes. Éramos cuatro españoles y luego todos los demás inmigrantes. Los profesores ya permitían que hiciésemos lo que queríamos: llego, paso de ellos, pongo unos ejercicios en la pizarra y si no prestan atención no me preocupo. Luego pongo el examen y al final nadie lo saca, pues no es mi problema, es que ellos se portan mal. Es que está mal, porque yo que no estudio me juntan con 15 que tampoco estudian y es que... sin embar- go a mí me meten con 5 que no estudiamos y con 15 que estudian, pues digo: joder, no voy a estar liándola aquí, ¿sabes? A lo mejor haces la primera gracia, la segunda, pero luego te cortas».

–Mujer joven de origen ecuatoriano inscrita en la asociación tras un año de abandonar los estudios (16 años)

El agrupamiento produce una bajada del rendimiento de los alumnos de los grupos «inferiores» en contraste con aquellos que tienen aptitudes similares pero que forman parte de los grupos homogéneos. El ambiente y el hecho de ser seleccionados entre «los peores» minan su motivación y sus aspiraciones. Caen en una especie de apatía, dejan de creer en sí mismos y renuncian antes de tiempo. En otros casos, la tensión con algunos docentes aumenta y su comportamiento provocativo y agresivo se agudiza.

En estas circunstancias, incluso, la sanción más fuerte, la expulsión, pierde su eficacia. Los alumnos no vuelven al instituto arrepentidos por sus actos y dispuestos a asumir las reglas del juego. Todo lo contrario. Su susceptibilidad aumenta y la relación entre determinados docentes y alumnos se hace tan insop- table que la expulsión se convierte finalmente en un alivio tanto para los docentes como para

los alumnos. Los jóvenes se convierten en absentistas crónicos con el objetivo de evitar las sanciones en el centro y en la familia.

«En segundo me pusieron en la F, nos pusieron a todos los repetidores en «ese sitio». Los profesores pasaban de nosotros totalmente. A mí me tenían clavada, entre ceja y ceja. Era decir algo y: ¡venga, fuera!, al aula H. Y entonces pues yo, al ver tanto eso, pues digo: ¿sabes una cosa?, yo a partir de este día no vengo más a clase. ¿Qué hago?: pues salgo de mi casa a la misma hora de siempre, llego a la puerta del tuto y me voy a otro sitio. ¿Qué evito?: evito problemas con los profesores, evito que me pongan amonestaciones, que las amonestaciones lleguen a mi casa y que mis padres me estén reventando a hostias. ¿Me entien- des? Y fue lo que hice. Yo con una amiga, estuvimos desde el segundo trimestre de pellas, hasta al final de curso, que fue cuando mi madre me pilló».

–Mujer joven de origen dominicana inscrita en los cursos de Garantía Social pero absentista (17 años)

Cuando estas situaciones se presentan, generalmente se abre un periodo de incomunicación entre el centro educativo y la familia. El expediente de los alumnos absentistas reincidentes o crónicos es transferido a los Servicios Sociales y el caso en cuestión ya no es competencia del centro. Muchos padres dicen enterarse tarde de las repetidas faltas de sus hijos o hacerlo por otras vías (sus propios hijos o los educadores sociales del barrio). Mientras, los jóvenes ya están fuera del sistema y comienza su periplo en la calle, donde se reúnen con jóvenes en su situación o hacen nuevas amistades que les permiten pasar el día, resguardados en alguna de las casas vacías que los padres abandonan para ir a trabajar, o buscando un lugar en la calle lejos de los puntos de vigilancia de los agentes municipales. En este momento, los mecanismos de control que se ejercían sobre los jóvenes caen de un plumazo y una libertad sin límites se abre ante ellos,

ansiosos de experimentar la calle y de conocer la ciudad. Aunque sus aventuras y su búsqueda no son siempre negativas, el mundo no tarda en mostrarle sus peligros.

4.2. El contraste entre los sueños de futuro y las cortas aspiraciones académicas

La trayectoria de Edwin también muestra la brecha entre los sueños de los jóvenes y sus expectativas y aspiraciones reales. Su ilusión es encontrar un trabajo que le permita adquirir una autonomía pero, de momento, sus aspiraciones y expectativas no se ven enfocadas a retomar sus estudios o a encontrar un empleo que le permita adquirir una autonomía. Trata de dilatar el momento lo más que puede, ya que sabe que cuando se incorpore al mercado de trabajo deberá soportar unas condiciones de empleo duras y precarias.

Además, estos jóvenes no conciben el sistema educativo como una vía de incorporación a la sociedad española. No creen que ese sea su camino, ya que una gran parte de ellos no confían en que puedan conseguir empleos diferentes a los de sus padres. Los años de estudios se ven como una pérdida de tiempo o como un camino difícil y sin un final concreto y tangible. «*¿Para qué quiero aprender una fórmula de biología si luego voy a trabajar en la obra?*», dice un joven colombiano recién llegado a la Asociación. «*Yo lo tengo claro, yo dije: vega ya, yo no voy a profundizar en mis estudios ni nada, si sé que a la larga –que a lo mejor no– pero sé que a lo mejor pues por ser marroquí a mí me van a discriminar en esos puestos de trabajo. Pues yo ser electromecánico, cojonudo, aquí me quedo*», reflexiona otro joven que terminó su educación secundaria con sobresaliente y está estudiando un módulo de electromecánica.

Por tanto, las aspiraciones y las expectativas son modestas, incluso entre los jóvenes más capaces. Para una importante mayoría,

obtener el Título de Graduado en ESO es su máxima ambición académica. Es muy común oír decir a los jóvenes en el barrio: «*¡Cuando me saque el título dejo de estudiar!*» o «*¡Yo me saco el título y me pongo a trabajar!*». Muchos jóvenes hablan de ello como si fuera el último esfuerzo que harán en sus vidas. Y es que después de repetir curso varias veces, de experimentar un abandono escolar y de tener conflictos con los profesores y con sus padres, sacarse el título se convierte en toda una proeza.

Cuando se encuentran integrados en el instituto anhelan una nueva vida *fuera* del centro y sueñan con los beneficios que le reportará su inserción laboral, sin valorar el sacrificio que supone desempeñar tareas poco cualificadas. En cambio, una vez que han abandonado los estudios y habiendo tomado contacto con las limitaciones que les impone la sociedad, llega el arrepentimiento y, en algunos casos, la voluntad de recuperar el tiempo perdido. La distancia entre los sueños y las cortas aspiraciones académicas lleva a muchos jóvenes a sentirse frustrados al alcanzar la mayoría de edad. Se dan cuenta de que han perdido la oportunidad de formarse y únicamente tienen dos opciones: aceptar un trabajo poco cualificado parecido al de sus padres o estudiar y trabajar al mismo tiempo (una opción que no siempre es factible). Por ello, muchos jóvenes, como Edwin, prefieren posponer el mayor tiempo posible el momento de enfrentarse a la realidad.

5. CUARTA TRAYECTORIA: EN LOS MÁRGENES DEL SISTEMA EDUCATIVO. UN JOVEN REAGRUPADO EN LA ADOLESCENCIA

Hassan abandonó su lugar natal (Larachi-Marruecos) en 2004. Llegó a Madrid con 14 años a casa de sus hermanas, asentadas en la ciudad desde 1996. Ambas, con 29 y 32 años, trabajan en el servicio doméstico desde su llegada, no se han casado, no tienen hijos, y

envían religiosamente cada mes dinero a sus padres en Marruecos. Hassan es el séptimo de diez hermanos. Su padre es el único que trabaja en Marruecos. Es barrendero y tan sólo gana 250 euros al mes. Su hermana mayor dice que tuvo que venir a España porque sus hermanos «comían mal, no podían estudiar, no cabían en la casa y no tenían posibilidad encontrar un buen trabajo». En Madrid han adquirido un piso en propiedad (en San Cristóbal) y, aunque deben pagar 900 euros al mes durante los próximos 35 años, dicen que no les falta el trabajo. El hermano mayor, también inmigrado, ayuda a la familia desde Granada trabajando en la construcción. Su padre pensó que sería bueno que Hassan se reuniera cuanto antes con sus hermanas, siguiera la tradición familiar y buscara nuevas oportunidades en España. El objetivo era que estudiara en Madrid y pudiera encontrar un buen empleo. Pero esa posibilidad no resultó ser tan sencilla para un joven como Hassan, ya que tan sólo había asistido a la escuela en Marruecos durante seis años y no conocía la lengua española.

Nada más llegar, los tropiezos fueron constantes. Pasó dos semanas en el instituto y fue conducido a un Aula de Enlace (o Aulas de Bienvenida, creadas para facilitar la integración educativa y social de los jóvenes extranjeros). Pero los seis meses de estancia en este centro no le permitieron alcanzar un buen nivel de español ni cubrir las lagunas de aprendizaje que arrastraba desde la infancia. El reto era demasiado ambicioso.

«Estuve en el instituto una semana. No sé hablar ni nada... Entonces me llevan al Aula de Enlace. 6 meses en el aula de enlace. Yo estaba ahí sentado con todos los marroquíes, y la gente hablando y no me enteraba de nada. Claro, como estaba con los marroquíes hablaba mi idioma y no aprendí español. Luego me meten en el instituto, en 4º de la ESO, y yo no me enteraba de nada. Pero me hice amigos rumanos y españoles y hablé más español. Pero me aburría en clase y ya lo dejé... Entonces iba

con mis amigos marroquíes a dar vueltas, a dar vueltas...».

Hassan no tenía otra cosa que hacer que «dar vueltas», como le reprocha su hermana. Pasaba los días en la calle en compañía de sus amigos que se encontraban en la misma situación. Al poco tiempo, a través de la Asociación, donde asistió durante dos años para seguir aprendiendo español, pudo matricularse en un módulo de cocina. Pero, al cumplir los 18 años, perdió su permiso de residencia y se convirtió en un irregular, lo que le llevó a experimentar varios incidentes con la policía y a sufrir un trato discriminatorio en diversas ocasiones. Hoy, mientras espera «los papeles», evita salir a la calle y permanece encerrado en casa. Únicamente visita a un amigo que vive en San Cristóbal y los viernes se acerca al local de rezo que ha abierto la Asociación de Musulmanes en el barrio.

«Yo todavía no tengo papeles de trabajo. Sólo tengo el papel de la escuela y de mi curso de cocina. Ahora estoy esperando los papeles de trabajo. En unos meses me los van a dar (...) El otro día que fuimos con el curso de cocina a un museo, un policía viene y me dice: ¡tú no vas a pasar! Es que te lo juro que ¡parecen judíos! Y me dijo: ¡saca esa placa de hachis!, me dijo que si tenía una placa de hachis o algo, ¡te lo juro! Abrieron la mochila y encontraron mi ropa y mis zapatillas. Entonces me llevaron a comisaría y me metieron en un cuarto con un colchón. Me metieron ahí y cerraron la puerta. Hasta que a las 12... que entraron los ecuatorianos, 10 o así. Me dejaron ahí toda la noche hasta las siete de la tarde del día siguiente y me dieron un zumo con dos galletas. Me dieron una hoja (una orden de expulsión). Ahora el abogado me ha dicho que si me para la policía se lo enseño a ellos «y te van a dejar...», que me quede tranquilo en casa, que no me vaya con mucha gente porque si me voy en grupo seguro que voy a hacer mucho «ruido». Ahora estoy en casa, esperando...».

5.1. La traba del idioma y la irregularidad

Uno de los grupos juveniles más vulnerables, sin duda, después de los jóvenes no acompañados, es el de los jóvenes marroquíes que llegan a través de la reagrupación familiar a lo largo de la adolescencia. Su objetivo es estudiar y trabajar, pero, tras varios meses de residencia en España, ven coartadas sus oportunidades tanto en el ámbito educativo como en el ámbito laboral. La ausencia de mecanismos adecuados para garantizar un aprendizaje del idioma y la asimilación de los nuevos conocimientos, les convierte en los primeros candidatos a «abandonar» la educación obligatoria.

Las limitaciones legales que impone la reagrupación familiar afectan a la continuidad educativa y formativa de los jóvenes y a sus posibilidades de inserción laboral, donde los vacíos legales al final de la adolescencia refuerzan unas condiciones de integración socioeconómicas ya inicialmente desiguales (Araujo y Pedone, 2008: 11). Los jóvenes reagrupados durante la adolescencia se ven atrapados «en un limbo» mucho antes que otros jóvenes. Su situación de irregularidad impide su formación profesional y retrasa su incorporación laboral. En esta situación, las asociaciones y organizaciones de solidaridad tratan de cubrir sus necesidades, haciéndose cargo de su formación lingüística e infiltrándolos como pueden en cursos de formación en los que, en principio, se exige un permiso de trabajo. A través de este apoyo, pueden mantenerse activos y recibir una formación a la espera de obtener los papeles.

La única alternativa que les queda a estos jóvenes es la calle. Mientras sus padres o sus hermanos trabajan, se unen a sus iguales y exploran las posibilidades de la ciudad. Vagan por el distrito de Villaverde y visitan el barrio de Lavapiés, donde entran en contacto con los jóvenes marroquíes que emigran solos y llegan a España en patera o en los bajos de un camión. Hassan y sus amigos se

distinguen de una manera muy clara de estos jóvenes. Les llaman «*los diablos*» y dicen que «*están solos, no tienen familia y venden hachis para poder comer*».

La situación de los jóvenes reagrupados dista mucho del caso de los jóvenes que han nacido en España o han llegado durante su infancia. Los primeros, además de sufrir mayores dificultades de adaptación cultural y educativa, deben enfrentarse a las trabas que impone la ley de extranjería. Una joven ecuatoriana que llegó a los 17 años a Madrid con sus tres hermanos pequeños y se incorporó en segundo de bachillerato, después de haber superado las dificultades previas de adaptación académica y haber aprobado las asignaturas de los dos primeros trimestres, se vio obligada a abandonar los estudios porque cumplió 18 años y no contaba con un permiso de trabajo. Estas experiencias crean una gran desazón y desmotivación en los jóvenes. El cambio de país y las trabas en el proceso de regularización obstaculizan un progreso académico que había sido positivo en el país de origen y provocan su estancamiento en el país de destino.

«De estar estudiando en Ecuador segundo de bachillerato a no estar estudiando nada... Al principio no me sentía cómoda en el instituto... Pero al año siguiente me metí en el nocturno con una amiga y fue bien porque ahí iba gente que de verdad quería estudiar. Ahí comencé a aprobar todo y después de seis meses me pidieron el permiso de residencia para estudiar porque ya era mayor de edad. Yo no lo tenía, porque no tenía permiso de trabajo, ni trabajo. Y ahí ya... fue esa la gota que derramó el vaso. Nos daban un mes para meter en proceso eso del permiso de residencia, pero no hubo tiempo. Entonces yo ya dije: ya no vuelvo hacer nada... y ya tiré la toalla, ya me salí totalmente. Ahora estoy trabajando en el Burger King y ya tengo permiso de trabajo, pero por el momento no quiero hacer nada. (...) Cuando llegué a España pensé: una vida nueva, una vida completa-

mente nueva y con cosas positivas, pero, todavía las busco; todavía las busco y no las encuentro».

–Mujer joven de origen ecuatoriano sin la titulación básica. Trabaja en el Burguen King (19 años)

Existe, pues, una parte minoritaria de los jóvenes de origen inmigrante que no llega a tener la oportunidad adaptarse al sistema educativo. Directamente se quedan fuera y pasan su segunda adolescencia a la espera de unos papeles que les permitan incorporarse de nuevo al sistema educativo o al mercado laboral, en muchos casos ya sin ganas o habiendo perdido varios años de formación. Son jóvenes que se quedan al margen desde el principio y que ven como sus familiares continúan con sus vidas mientras ellos permanecen paralizados, frustrados por no poder aprovechar las oportunidades que les rodean ni ayudar a sus familias a alcanzar ese sueño que les arrancó de sus raíces y les embarcó en la aventura de la migración.

6. DETERMINANTES DEL ABANDONO EDUCATIVO TEMPRANO

El análisis de las trayectorias educativas de los jóvenes ha permitido identificar la existencia de patrones de abandono escolar muy similares en los cuatro colectivos estudiados (españoles, ecuatorianos, marroquíes y dominicanos). Un mecanismo de expulsión parece ponerse en marcha en el momento en que se produce la transición de la escuela primaria al instituto de educación secundaria. Entre los 11 y los 12 los jóvenes deben asumir otro tipo de trato con sus profesores y encontrar su lugar en un ambiente social donde ciertos valores, como son el desprestigio hacia los estudios y la defensa de conductas opositoras y provocadoras hacia los docentes adquieren un mayor protagonismo.

Los alumnos que no consiguen superar la primera adaptación (es decir, aprobar 1º, 2º y

3º de ESO), repiten curso (un máximo de dos veces) hasta que deciden «tirar la toalla» definitivamente en 3º o 4º grado de la ESO. Desorientados y obligados a permanecer en el centro hasta los 16 años, desarrollan un tipo de comportamiento opositor y conflictivo que funciona como un disfraz, permitiéndoles ocultar su retraso o incompetencia escolar y defenderse de los reproches y amonestaciones de los docentes. Su actitud provocativa les lleva a ser reagrupados en los grupos donde se concentran los alumnos menos aventajados y más conflictivos. En estos espacios, desaparecen las referencias positivas, la calidad de la enseñanza baja y la relación con los profesores se hace más belicosa. Es entonces cuando la tensión llega a tal extremo que son los propios jóvenes quienes deciden no volver al centro, convirtiéndose en absentistas crónicos, a la espera de cumplir los 16 años y firmar la renuncia definitiva.

La investigación en San Cristóbal demuestra que el abandono educativo se debe más a un problema estructural que a la labor docente o a la relación que estos profesionales desarrollan con los alumnos. Aunque la LOGSE abogó por una enseñanza universal y comprensiva de alumnos diversos y avanzó en la innovación de los métodos pedagógicos, la realidad demuestra que el *diseño* o la *organización* del sistema, debido fundamentalmente a los tiempos en los que se producen las distintas transiciones (de la educación primaria a la secundaria y de la secundaria al bachillerato o a la formación profesional), bloquean los procesos de aprendizaje y provocan un aumento del fracaso escolar en este espacio urbano. Asimismo, otros indicadores como el sistema de agrupamiento, la rigidez del currículo, la ausencia de programas de formación e incentivación para los profesores y la escasez e inestabilidad de los recursos humanos explican el ambiente de crispación en el interior de las aulas y la renuncia masiva de los estudiantes.

La «invitación a abandonar el centro» y la orientación hacia los Programas de Garantía

Social de los alumnos considerados «inasimilables» hace más frágiles a los jóvenes y les sitúa en *tierra de nadie*; un espacio en el que las instituciones educativas, el control y la responsabilidad que se deriva de ellas desaparece o pierde buena parte de su influencia² y la calle se presenta como la opción más accesible, ofreciendo múltiples posibilidades.

Es en ese momento cuando comienza lo que se ha venido a llamar en esta investigación *la experiencia en el limbo*, una experiencia de desorganización, inacción y desvinculación con el sistema. Un momento en el que el sentimiento de fracaso se hace evidente y los jóvenes se ven sumidos en una contradicción. Sueñan con un futuro de abundancia o éxito económico, pero poseen aspiraciones y expectativas académicas y profesionales muy limitadas o más bien bajas. La tendencia es pues a permanecer en un estado de ensoñación e inacción, idealizando el futuro o pensando que éste se teñirá de negro. Instalados en estas visiones extremas y contradictorias –una ideal y otra pesimista– tratan de alargar lo más posible su estancia *en el limbo*, posponiendo su incorporación laboral, la independencia de casa de sus padres y la formación de una pareja.

Pero además de considerar las trayectorias educativas, es preciso conocer los efectos del hecho migratorio y medir el peso del capital económico y humano de los padres en los procesos de adaptación juvenil. Los jóvenes reagrupados en la adolescencia se convierten en los más desaventajados. Las limitaciones legales que impone el reagrupamiento fami-

liar, el desconocimiento del idioma (en el caso de los marroquíes) y el desfase curricular hacen que estos jóvenes sean los primeros en quedar excluidos del sistema educativo. Los resultados obtenidos en la encuesta realizada en 2009 en el instituto de San Cristóbal confirman este hecho. Los alumnos que se insertaron más tarde en el sistema educativo (entre el 2º y 4º nivel de la educación secundaria) repiten curso en una proporción más elevada (un 75% de estos alumnos ha repetido por lo menos una vez) que los estudiantes que llegaron a Madrid a lo largo de la infancia e ingresaron en la escuela en el primer ciclo de primaria (35%).

Pero además del hecho migratorio, el capital económico y humano de los padres son dos variables que influyen decisivamente en el progreso educativo de los jóvenes. Los inmigrantes que se insertan en este barrio obtienen empleos mal pagados, en condiciones inestables y con escasas posibilidades de progreso social. La nueva pobreza de las familias ya no se refleja en las carencias materiales, como ocurría en el pasado, sino en la inestabilidad familiar y en las carencias de control y cuidado de los hijos. Es lógico pues deducir que tanto el hecho migratorio como el capital económico de los padres condicionan la adaptación educativa de los jóvenes. Pero es más importante señalar que existe un paliativo para estas situaciones. La precariedad económica y la ausencia de control parental pueden verse contrarrestadas por las habilidades y el capital cultural que los padres posean. El capital humano se convierte en el indicador más claro del logro educativo y en el medio más eficaz para combatir los efectos nocivos del entorno adverso. Aunque el joven abandone los estudios de forma prematura, si cuenta con el apoyo de unos padres con recursos sociales y humanos tendrá muchas más posibilidades de contar con una «segunda oportunidad».

Por consiguiente, el abandono escolar prematuro en el barrio de San Cristóbal debe entenderse como un problema vinculado a

² Los itinerarios que deben seguir los jóvenes una vez que han abandonado el instituto –la integración en los Programas de Garantía Social, hoy convertido en Programas de Cualificación Inicial– no aseguran el acceso a una formación profesional ni su incorporación laboral. Son programas completamente desprestigiados socialmente y por los propios jóvenes. Para éstos, «estar en Garantía» significa haber dejado de estudiar. El nivel de absentismo y de abandono en estas instituciones es muy superior al del instituto.

una condición de clase (reflejada en el capital económico y humano del grupo familiar) y no como un problema que resulta exclusivamente de las dificultades de adaptación cultural o de la experiencia migratoria. La asimilación cultural influye en los procesos de desafiliación, pero no es la distancia cultural lo que genera una mayor desorientación en los jóvenes, sino las rupturas y conflictos familiares que experimentan tras la emigración. Se puede decir, por tanto, que los procesos de adaptación cultural y en especial los desequilibrios ocasionados por la trayectoria migratoria generan dificultades de integración, pero que la situación laboral de los padres (la combinación entre la inestabilidad del empleo y la precariedad: los horarios interminables) y sobre todo su escaso capital humano determinan los nuevos procesos de desafiliación juvenil en el barrio de San Cristóbal.

Los jóvenes españoles que abandonan los estudios experimentan los mismos problemas que los hijos de inmigrantes: familias monoparentales, precariedad laboral, bajos ingresos económicos y escaso capital cultural y social. No obstante, estas condiciones varían en función de los colectivos. Los jóvenes españoles cuentan con una mayor estabilidad económica y familiar lo cual les ayuda a dar continuidad a sus estudios (son el grupo mayoritario en los cursos de bachillerato y únicamente el 32% ha repetido curso alguna vez).

En cambio, la trayectoria educativa de los jóvenes de origen ecuatoriano es bastante dispar (38,7% han repetido curso alguna vez). Es el colectivo de origen inmigrante más numeroso en el centro y existen casos de éxito educativo, pero también un elevado nivel de abandono. La investigación cualitativa muestra que la diferencia entre unos y otros tiene que ver con el grado de exigencia en casa, el control, la capacidad adquisitiva de los padres y su capital cultural.

Por otra parte, los jóvenes de origen marroquí no suelen dar continuidad a sus estudios y aunque repiten cursos con faci-

dad (en la encuesta se obtiene que el 47% de los alumnos de este origen ha repetido alguna vez) suelen obtener la titulación básica. Una de las razones estriba en las expectativas que depositan en ellos sus padres y en el control que se efectúa desde el hogar. La mayoría de las madres marroquíes no trabajan y pueden vigilar el comportamiento y los horarios de sus hijos.

Por último, el caso de los jóvenes de origen dominicano es el más preocupante. En el barrio de San Cristóbal representa el colectivo mayoritario de jóvenes que han llegado a lo largo de la adolescencia. Viven, en una buena parte, en hogares monoparentales, con madres trabajadoras y suelen ser los jóvenes que mayor libertad de horarios tienen. En la encuesta aparecen como el colectivo que más veces ha repetido curso (un 56%). Al contrario de lo que ocurre en la comunidad marroquí, la comunidad dominicana y también la ecuatoriana ayuda a los «jóvenes descarriados» a encontrar pequeños trabajos temporales, en negocios familiares o en el sector servicios, pero no representan una guía ni ejercen una gran influencia en las aspiraciones educativas y académicas de los jóvenes. En cambio, los padres marroquíes exigen a sus hijos la asistencia a los programas de apoyo educativo que se imparten en las asociaciones o su participación en las labores comunitarias. Este hecho se debe a la mayor participación de los adultos marroquíes en las asociaciones de San Cristóbal y a la participación marginal o minoritaria de los adultos dominicanos y ecuatorianos (un indicador es que en las mesas de educación y vecindad existen representantes marroquíes, colombianos y peruanos, pero no ecuatorianos y dominicanos).

El abandono escolar prematuro significa para muchos jóvenes la salida definitiva del sistema educativo, pero para una parte de ellos puede convertirse en «la solución» a sus problemas de aprendizaje e integración social. La salida del instituto aleja a los jóvenes de un entorno adverso y les permite acceder a nuevas oportunidades. La desconfianza

hacia el sistema educativo hace de las asociaciones lugares propicios para que los jóvenes más desaventajados superen el sentimiento de fracaso y puedan comenzar a pensar en un nuevo futuro. Tras el abandono educativo, la estancia en la Asociación toma la connotación de «un retiro», un «descanso del mundo» que permite a los jóvenes comenzar a actuar de otra manera y elegir nuevas vías de inserción educativa (sobre todo a través del horario nocturno en el instituto o a través del Centro de Educación de Adultos) o nuevos caminos de incorporación laboral (por medio de la comunidad étnica o de la realización de cursos de formación profesional).

En el barrio de San Cristóbal, el pesimismo de las *condiciones estructurales* (la concentración de la pobreza, la inseguridad económica y el estancamiento de los procesos educativos) contrasta con el optimismo que se desprende de la *posibilidad o capacidad de acción* liderada por las organizaciones y el tejido social existentes en este espacio local. Qué duda cabe que los cambios estructurales (relacionados con el mercado de trabajo y el sistema educativo) son lentos y están fuera del alcance de quienes sufren sus problemas endémicos. No obstante, la investigación muestra que *el actor o la agencia* (el tejido social que actúa a diario en el barrio) constituyen un factor clave para el cambio y la mejora de las condiciones educativas de los jóvenes de San Cristóbal.

A través del contacto con las redes sociales del barrio y del conocimiento de las personas que trabajan a diario en las asociaciones pueden intuirse nuevas fórmulas y medidas que permitan caminar hacia un tratamiento real de los problemas urbanos y juveniles. Estas iniciativas (como por ejemplo la reapropiación de la calle por parte de los adultos para evitar las actitudes provocativas de los jóvenes, la estimulación de las actividades deportivas y culturales para los jóvenes sin recursos, el apoyo educativo para aquellos que abandonan la escuela, la mediación, la creación de consultorios psicológicos en colabora-

ción con el centro de salud del barrio, etc...) favorecen la convivencia y ayudan a contener los procesos de marginalidad juvenil.

Por esta razón, las administraciones han de reconocer el papel fundamental que juegan estas organizaciones civiles y abandonar un tipo de gestión basada en la contratación de empresas y fundaciones externas al barrio. Es necesario afianzar los proyectos educativos en marcha a través de una financiación pública o privada para fortalecer estas organizaciones (asociaciones de inmigrantes, civiles, religiosas...) y devolver a los jóvenes una vida comunitaria positiva que les permita contar con espacios educativos desde los cuales puedan aprender de tropiezos del pasado y vislumbrar nuevas alternativas de vida.

BIBLIOGRAFÍA

- BODY-GENDROT, Sophie, LE GUENNEC, Nicole y HERROU Michel (1998) *Mission sur les violences urbaines*. Paris: La documentation française.
- BOURDIEU, Pierre (1997) «The Forms of Capital», en A. Halsey, H. Lauder, P. Brown & A. Stuart Wells (Eds.) *Education: Culture, Economy and Society*, Oxford: Oxford University Press.
- CASTELLS, Manuel (1981) *Crisis urbana y cambio social*, Madrid: Siglo XXI.
- CASTEL, Robert (1995) *Les métamorphoses de la société salariale, Chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- DUBET, François y LAPEYRONNIE, Didier (1992) *Les quartiers de l'exile*, Paris. Seuil.
- GARCÍA BORREGO, Iñaki (2003) «Los hijos de inmigrantes extranjeros como objeto de estudio de la sociología», *Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, nº3.
- GIL ARAUO, Sandra y PEDONE, Claudia (2008) «Los Laberintos de la Ciudadanía. Políticas Migratorias e Inserción de las Familias Latinoamericanas en España», *REM-*

- HU* (Revista Interdisciplinar de Movilidades Humanas), Octubre 2008.
- LAPEYRONNIE, Didier (1992) «De l'intégration à la ségrégation» *Cultures et Conflits*, vol. 06.
- LORA-TAMAYO D'OCÓN, Gloria (2007) *Inmigración extranjera en la Comunidad de Madrid. Informe 2006-2007*, Delegación Diocesana de Migraciones (ASTI), Madrid.
- PORTES, Alejandro and RUMBAUT, Ruben (2001) *Legacies: the story of the immigrant second generation*, Berkeley: University of California Press
- PORTES, Alejandro, FERNÁNDEZ KELLY, Patricia y HALLER, William (2006) «La asimilación segmentada sobre el terreno: la nueva segunda generación al inicio de la vida adulta», *Migraciones*, nº19.

RESUMEN El objetivo del artículo es describir y comprender el abandono educativo temprano de los jóvenes en un espacio desfavorecido situado al sur de Madrid. El análisis y la comparación de distintas trayectorias educativas y sociales, tomando el caso de los jóvenes ecuatorianos, marroquíes, dominicanos y españoles, permite contemplar el peso diferenciado de las variables que entran en juego en el proceso, tales como el entorno social y educativo, la inseguridad económica de los padres y de las comunidades inmigrantes, su capital social y humano, la saturación del sistema educativo y los «modelos de rol» a los cuales los jóvenes acceden en su entorno más cercano. Se trata de mostrar los distintos caminos que conducen a los jóvenes a experimentar un proceso de «desconexión» o «desafiliación» (Castel, 1995) que les sitúa en un espacio intermedio, fuera de las estructuras formales de integración (el sistema educativo y el mercado de trabajo), pero sin sufrir un total aislamiento de la sociedad. El paso por esta «tierra de nadie» expone a los jóvenes a una serie de riesgos que pueden verse atenuados gracias a los recursos que emanan del ámbito comunitario.

Palabras clave: Periferias urbanas, segregación escolar, desventaja educativa, desafiliación, capital humano, redes sociales

ABSTRACT The objective of this article is to describe and understand the youth drop out of school in a disadvantaged urban area, situated in the south of the city of Madrid. The analysis and comparison between different social and educational paths, according to the experiences of young people from ecuatorian, moroccan, dominican and spanish origin, allow to observe the influence of different interacting variables: the social environment, the parents and immigrants communities economic insecurity, their human capital and the situation of the education system. The article is about explaining the different ways that lead young people to a process of «desafiliation» (Castel, 1995). A situation who places them in an intermediate space not completely isolated from the society but out of the principal structures (education system and labour market). The transition of young people in this *non mans' land* expose themselves to important risks, that can be attenuated with the help of the social network that take place in this local space.

Key words: Urban periphery, school segregation, education disadvantage, desafiliation, human capital, social network.

Actores y mecanismos de categorización de los hijos de familias inmigrantes en la escuela*

EVA MARTÍN COPPOLA**

1. LA SEGREGACIÓN ESCOLAR

En algo más de una década el número de extranjeros en el sistema educativo español ha pasado de representar un 1,3% a un 9,6% del total de alumnos (CIDE, 2010). Ahora bien, más allá de sus cifras, es su distribución la que está generando problemas: tanto su distribución geográfica –por distritos e incluso por barrios– como la distribución según la titularidad del centro donde estudian –público, privado o concertado– está produciendo su concentración en determinados centros escolares. ¿Cómo es posible que este porcentaje de población extranjera en edad escolar produzca concentraciones en escuelas donde su presencia supere el 80%?

* Este artículo es fruto de unas reflexiones más amplias realizadas para mi tesis doctoral relativa al análisis de los programas de intervención intercultural llevados a cabo por ONG en las escuelas públicas con altas tasas de población extranjera matricula de la ciudad de Madrid.

** Centro de Ciencias Humanas y Sociales. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

En la ciudad de Madrid se han detectado 108 centros educativos con una concentración de alumnado extranjero superior al 50% y 112 con una concentración de entre el 30 y 50% (Martínez Aranda, 2007), es decir el 36% de la totalidad de centros educativos de la ciudad de Madrid cuentan con una concentración de alumnado extranjero que rebasa los límites marcados por el Defensor del Pueblo en su informe del 2003: «(...) el profesorado que trabaja en centros que escolarizan a más de un 30% y sobre todo a más de un 50% de alumnado de origen inmigrante, cree que la presencia de estos estudiantes influye negativamente sobre el rendimiento académico del grupo, reduce la demanda de plazas escolares, afecta negativamente al prestigio del centro y a la convivencia del alumnado».

Esta concentración está proporcionando un escenario adecuado para el surgimiento de nuevos problemas sociales –estigmatización y discriminación de colectivos–, nuevos modelos de sociabilidad entre jóvenes –relaciones entre grupos minoritarios– y nuevos retos educativos –la igualdad de oportunidades en una sociedad multicultural–. La con-

centración escolar de los hijos de familias inmigrantes es por tanto el primero de los mecanismos de categorización puestos en marcha porque define al individuo por simple asociación con los otros y asocia al grupo de individuos unas problemáticas determinadas: «las escuelas de inmigrantes», «las aulas de babel», «los centros segregados» son algunos de los calificativos con los que estas escuelas son designadas problematizando la presencia de los colectivos inmigrantes y haciendo surgir, de lo que deberían ser categorías educativas, categorías sociales estigmatizantes.

La existencia de espacios segregados introduce la presencia de unos sistemas de categorización y unos códigos de conducta, tanto institucionales como individuales diferenciados que visibilizan la progresiva configuración de la figura del extranjero en la escuela. ¿Cómo y por qué se producen estos niveles de concentración?

Para muchos teóricos de la segregación escolar, la alta concentración de alumnado extranjero que sufren algunas escuelas es fruto de un problema que va más allá del propio centro educativo y nace de la creciente segregación que se está desarrollando en las ciudades como reflejo de una falta de equilibrio social y urbano (Felouzi, Liot, y Perroton, 2005; Poncé, 2007). La segregación escolar sería, bajo esta primera perspectiva, el espejo de una segregación urbana ya existente que trasladaría la sobre-representación de determinados colectivos de un espacio geográfico a las distintas esferas del barrio donde se encuentran, ya sean espacios públicos, escuelas, comercios o asociaciones.

Sin embargo, la existencia de una importante red de escuelas concertadas y privadas posibilita la búsqueda de centros educativos alternativos a los asignados por la Administración Pública –por el criterio de proximidad geográfica– y muestra cómo las familias y los centros educativos se convierten en actores micropolíticos cuyas decisiones y estrategias

reconfiguran el mapa escolar esperado. Frente a la segregación urbana como factor explicativo de la concentración escolar, se apuntan otros mecanismos que ejercen un efecto multiplicador de la misma, estos son los relativos a las estrategias familiares basadas en la libertad de elección de centro que reflejan las preferencias sociales de familias e instituciones.

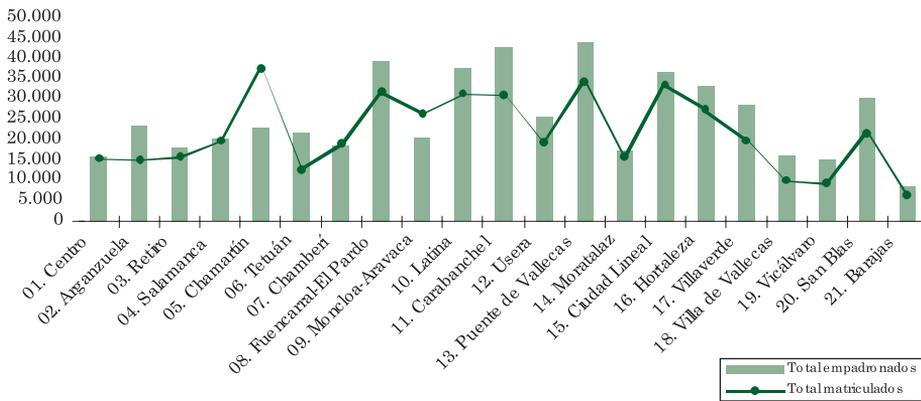
1.1. La libertad de elección del centro educativo

La libertad de elección de centro como política educativa posibilita la creación de un mercado educativo donde prevalecen las preferencias y posibilidades de las familias frente a la asignación por la Administración Pública de una escuela de proximidad. Las políticas de elección de centro son aquellas que buscan ampliar las oportunidades de las familias para acceder a un centro alternativo al asignado por la Administración Educativa. Se reconoce que la libertad de enseñanza «incluye, asimismo, la capacidad de los padres de poder elegir para sus hijos centros docentes distintos de los creados por los poderes públicos, así como la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones» (LODE, 1985: Preámbulo).

La libertad de elección de un centro educativo es una medida que rompe con la asunción de la escuela de proximidad y por tanto de la segregación urbana como principal variable explicativa de la segregación escolar. En el siguiente gráfico se puede observar cómo en muy pocos casos existe una correspondencia entre la población esperada según el empadronamiento con la real, es decir, la matriculada¹, mostrando altas tasas de movilidad escolar en la ciudad de Madrid:

¹ Datos desagregados por distritos de población escolar matriculada, obtenidos a través de la Consejería de Educación, y comparados con la población empadronada en edad escolar a través del Padrón Municipal de Habitantes de la Ciudad de Madrid para el año 2008.

GRÁFICO 1. DIFERENCIA ENTRE EL NÚMERO DE POBLACIÓN ESCOLAR EMPADRONADA Y MATRICULADA POR DISTRITOS DE LA CIUDAD DE MADRID, 2008



Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Municipal de Habitantes.

Existe un debate en torno a las ventajas e inconvenientes de la aplicación de las medidas relativas a la libertad de elección del centro escolar. Una política educativa de libre elección permitiría a todas las familias, según los teóricos que apoyan esta medida, distribuirse en escuelas diferentes sobre la base de sus preferencias educativas, creando las condiciones para el desarrollo de escuelas más eficaces y sistemas educativos más equitativos, que a su vez producirían una educación de mejor calidad (Andrada, 2008).

Sin embargo, la mayoría de estudios muestran que cuanto mayor es la libertad de elección del centro escolar para los padres, y mayor la autonomía de los centros escolares en materia de selección u oferta escolar, mayor será la segregación y desigualdad entre los centros escolares con respecto a la composición de su alumnado (Ball, 2003; Van Zanten, 2007). Según los detractores de esta medida, la libertad de elección del centro educativo es un mecanismo más de reproducción social y cultural de las desigualdades a través de la escuela.

En efecto, diversos estudios realizados en España han detectado como variables inde-

pendientes que explican la distribución del alumnado por titularidad y financiación del centro educativo (públicos, concertados y privados), el estatus socioeconómico, la educación de la madre, la riqueza de la familia, los recursos educativos de la familia y las actividades culturales o capital social de los alumnos (Urquiza, 2006). Dichas variables siguen patrones similares en las escuelas concertadas y privadas, diferenciándose claramente de lo que sucede en las públicas. Se ha demostrado que un estudiante con un nivel de riqueza familiar alto tiene un 37,7% más de probabilidades de asistir a un colegio privado que un alumno con un nivel de riqueza familiar bajo que tiene un 58,7% más de probabilidad de ir a un colegio público (Urquiza, 2006).

La libertad de elección beneficia por tanto principalmente a las familias de mayor nivel socioeconómico, ya que les permite la selección de un centro de titularidad concertada o privada, mientras que las peor posicionadas tienden a mantenerse en el centro educativo público asignado, del que valoran su proximidad y gratuidad: «la mayor sensibilidad de las familias de entornos menos favorecidos a los costes del transporte asociados a la elección

de una escuela alejada de su domicilio, así como el menor valor que en estos contextos sociales se suele otorgar a la educación constituyen factores adicionales a la hora de explicar la menor participación de estos colectivos en los programas de libre elección de la escuela.» (Mancebón, 2005).

¿Qué ocurre cuando la libertad de elección se pone en marcha? ¿Qué preferencias educativas y grupos sociales protagonizan la misma?

1.2. Las posibilidades y preferencia de las familias

El 76% de las familias extranjeras de Madrid se decanta por la enseñanza pública frente a un 23% que se decanta por la privada o concertada. Este porcentaje se invierte para las familias españolas: casi un 50% elige una enseñanza concertada o privada, frente a un 51% que prefiere educación pública.

¿Por qué algunas familias optan por una educación concertada además de porque pueden permitírselo? ¿Existe una diferencia en cuanto a los resultados académicos que justifique esta elección?

Dentro de las fuentes de satisfacción educativa prima como principal motivación para la búsqueda de centros escolares alternati-

vos, la elevada presencia de alumnos extranjeros o de procedencia socioeconómica baja, con problemáticas sociales y, finalmente, la existencia de indicadores de baja calidad educativa, como por ejemplo, la presencia de repetidores en el aula o la tasa de abandono escolar (Felouzi, Liot, Perronton, 2004). Estos estudios realizan un recorrido sobre cómo las familias autóctonas evitan determinados centros y los motivos que les llevan a hacerlo. Frente a las razones explicitadas (la búsqueda de la excelencia académica, las motivaciones ideológicas o religiosas, las redes sociales o la búsqueda de una cierta disciplina), la elección del centro escolar se basa generalmente en elementos reactivos, es decir en el intento de evitar la presencia de determinados grupos sociales en la escuela que es supuesta como nociva para la educación. Entre estas familias encontramos dos tipos de motivaciones para «desplazarse» hacia otro área: una apuesta decidida por la escuela privada concertada y la «huida» de escuelas estigmatizadas que presentan unas características que no consideran adecuadas (Benito y González, 2007).

Según un estudio realizado en Cataluña (Sánchez Hugalde, 2007), las preferencias en la elección escolar entre las familias autóctonas y las familias inmigrantes difieren. Los factores principales detectados que influyen en la elección del centro educativo son los siguientes:

TABLA 1. ALUMNOS EXTRANJEROS MATRICULADOS EN ENSEÑANZAS DE RÉGIMEN GENERAL SEGÚN CURSO ACADÉMICO POR TITULARIDAD DEL CENTRO 2009/2010

	Alumnado Total	Alumnado Español	Alumnado Extranjero
Centros Públicos	54,9	51,4	76,6
Centros Concertados	30,7	32,7	18,4
Centros Privados	14,4	16,0	5,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Consejería de Educación.

- La proporción de inmigrantes y la composición étnica de la escuela. (INMIG).
- La calidad educativa, medida a través del fracaso escolar, la proporción de alumnos repetidores (REP) y la presencia de alumnos con necesidades educativas especiales (NEE).
- El entorno social en el que se ubique la escuela (PROXY).
- El tipo de colegio (CATÓLICO), (LAICO), (CONCERTADO).

En función de estas variables explicativas, se realiza un modelo de preferencias para los dos grupos. En cuanto a las familias españolas la variable INMIG es significativa y negativa, lo que indica que prefieren colegios donde no haya una presencia importante de alumnado extranjero escolarizado. En cuanto a la variable relativa a la calidad educativa (REP y NEE) es igualmente significativa y negativa sobre todo en primaria, es decir, que la presencia de alumnos repetidores o con necesidades educativas especiales es un determinante negativo en la elección escolar para las familias autóctonas. El entorno social de las escuelas (PROXY) es otro factor importante a través del cual se deduce la composición del alumnado de una escuela en función de las características socioeconómicas del barrio en que se inserta. Finalmente, las escuelas concertadas de orientación católica son preferidas por las familias españolas frente a las laicas.

En cambio, existe un proceso de reinterpretación por parte de las familias extranjeras de los factores expuestos. La variable INMIG aparece como significativa y positiva, es decir que los inmigrantes prefieren los colegios con importante presencia de inmigrantes donde compartir espacios comunes con personas foráneas. En cuanto a la calidad educativa (REP y NEE), ésta no resulta significativa, es decir, no tiene impacto en la elección del centro. El tipo de colegio repre-

senta un factor negativo en la elección escolar, tampoco es relevante en la elección escolar. En el caso de centros privados, las familias inmigrantes no los prefieren dado los costes económicos. Los motivos socioeconómicos las sitúan en una posición en demasiadas ocasiones pasiva, produciendo una cortina de humo con respecto a otros posibles factores. El miedo a la discriminación, la cercanía cultural, o las redes sociales como herramienta de cohesión y movilidad social del grupo, son algunos de los elementos aludidos por estudios internacionales que hacen que las preferencias educativas sean diferentes (Cebolla, 2007).

La libertad de elección del centro funciona, por lo tanto, con distinta fuerza y en diferentes direcciones según el colectivo social de referencia y el resultado es la creación de lo que se denomina una red escolar segregada: «aquella que se aproxima a una situación de homogeneidad social intraescolar y de heterogeneidad social interescolar, o sea, una red escolar con un perfil de alumnado homogéneo dentro de los centros y heterogéneo entre los centros» (Alegre, Benito y González, 2008: 41).

La aparición de un verdadero mercado educativo provoca una creciente tensión entre la pervivencia de una única cultura escolar y la fragmentación en su interior de diferentes culturas escolares resultantes de las distintas demandas, preferencias y posibilidades de los actores. La libertad de elección del centro educativo junto a la creciente autonomía de los centros escolares en la gestión educativa, ha sometido a la institución escolar a un reto fundamental: su comportamiento ante los flujos continuos de demandas sociales heterogéneas y su necesaria adaptación a diferentes públicos.

1.3. Las estrategias de los centros

Los directores de los centros educativos no pueden ignorar las jerarquías escolares que

se establecen a partir de las preferencias familiares y la repercusión en sus propios centros, viéndose constreñidos a adoptar, a su vez, estrategias para mitigar los posibles efectos negativos producidos (pérdida de alumnos y prestigio, baja en los resultados académicos, etc.). Su quehacer es por tanto igualmente determinante a la hora de comprender la segregación escolar, ya que a través de las estrategias adoptadas, van a producir igualmente efecto en la distribución y composición del alumnado.

Sus actuaciones derivan de dos tipos de preocupaciones: la competencia de primer orden, esto es para atraer más alumnos, de modo que su financiación o número de profesores no se vea afectado, y una competencia de segundo orden más focalizada en atraer a un tipo de alumnado «interesante» desde el punto de vista escolar o de su comportamiento social. Cada centro deberá evaluar sus debilidades, diferentes en función de su situación de partida y características del espacio urbano en el que se insertan, y promover distintas estrategias según sus objetivos: algunos centros pueden basarse en su prestigio y poseer una lógica «rentista», mientras que otros despliegan una lógica de «conquista». En el caso de los centros con una posición intermedia o baja, es posible asistir a «lógicas defensivas» de diversificación de la oferta escolar, aspirando a atajar las pérdidas de alumnos. Otros centros, incapaces de dominar la composición de su público escolar, se adaptan ya sea de forma activa o resignada (Maroy y Van Zanten, 2007).

Esto lleva a una clasificación de los centros escolares y jerarquización de los mismos según su titularidad y alumnado escolarizado. Así, se distinguen las escuelas calificadas como «saludables» ofreciendo «un liderazgo positivo y elevada moral del personal, altas expectativas académicas en relación con todos los alumnos, con independencia de su procedencia, (...) y un ambiente escolar seguro y ordenado» (Suárez-Orozco, 2003: 222). Frente a las escuelas «saludables» se encuen-

tran aquellos centros que presentan una fuerte estigmatización debido, por ejemplo, a la importante presencia de alumnado de origen inmigrante, cuyos medios de atención a la diversidad se ven limitados por la excesiva afluencia de demandas que atender, produciendo una cultura escolar negativa.

Teniendo en consideración las preferencias de las familias, muchas de las estrategias empleadas por los centros radican en su voluntad de recibir o no tanto a alumnos con necesidades educativas especiales como a extranjeros. La Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos (CEAPA), ha denunciado las prácticas disuasorias que muchos centros llevan a cabo para impedir la escolarización de alumnado inmigrante. Para ello, se ponen en marcha dos tipos de filtros: la no implantación de las medidas de atención a la diversidad propuestas por la Consejería de Educación y de libre aceptación por parte de los centros públicos o, en caso de escuelas privado-concertadas, filtros de carácter económico.

Basta para ello con adoptar o eliminar «medidas preventivas o extraordinarias» encaminadas a facilitar la integración del alumnado extranjero, compensar sus posibles deficiencias lingüísticas a través de «clases de inmersión lingüística», realizar adaptaciones curriculares a través de clases de apoyo o, poner en marcha las «aulas de enlace», entre otras actuaciones. Estas medidas, si bien son propuestas por la Administración Educativa que selecciona una red determinada de centros en función de su ubicación y problemática, queda a libre aceptación del centro su ejecución, dependiendo de la disponibilidad de espacio, de los recursos humanos disponibles y otras cuestiones que determinan sus decisiones. Existe por tanto una voluntariedad o disponibilidad por parte de aquellos centros que quieran incorporar estas medidas de atención a la población escolar extranjera.

Así, si llega una familia extranjera a inscribir a su hijo en un determinado centro, éste

podría disuadirle en su elección mediante la no existencia de estas herramientas de integración del alumnado extranjero y aconsejarle la necesidad de acudir a una escuela que disponga de dichas medidas. Por el contrario, aquellos centros que sí consideren positiva la presencia de este tipo de alumnado, movilizarán los recursos disponibles para poner en marcha éstas y demás medidas que estimen adecuadas para favorecer su integración en la escuela.

Existen igualmente otro tipo de medidas, éstas de carácter económico, que ejercerán de filtro con respecto a este alumnado. En este caso son principalmente las escuelas concertadas las que pueden poner en marcha determinadas prácticas económicas disuasorias. Como la ley impide el cobro de una matrícula, ya que ésta se encuentra subvencionada por el Estado, estos centros solicitan el cobro de unas tasas, el pago de las actividades extraescolares, de uniformes y material escolar, que generan unas fronteras, esta vez materiales, para el acceso de las familias más humildes, entre las que se encuentran generalmente muchos inmigrantes.

Los centros educativos con importante concentración de alumnos de familias inmigrantes son, por tanto, el resultado de unos mecanismos complejos en los que convergen aspectos estructurales, como la segregación urbana, con las políticas educativas y las decisiones de actores micropolíticos, como las familias y los centros escolares. Pero no son sólo una consecuencia de estos factores, sino que constituyen una plataforma a partir de la cual se van a producir distorsiones educativas y sociales. Las escuelas segregadas van a poner en marcha unos mecanismos de gestión de la problemática que van a seguir profundizando en la estigmatización y categorización de este alumnado.

2. LA «INTERCULTURALIZACIÓN» DE LAS ESCUELAS SEGREGADAS

Conocer las particularidades de estos centros, aquellos con fuerte presencia de extran-

jeros escolarizados, supone profundizar en los efectos que producen los espacios segregados en las personas y en las instituciones. Los centros educativos van a tener que relacionarse con las características y particularidades surgidas de la composición de su alumnado, sin por ello perder su consideración de escuelas normalizadas e integradas en un sistema educativo general, enfrentándose a una importante tensión producida entre su función como principal agente de socialización y los particularismos existentes en su seno. ¿Qué ocurre en los centros con fuerte segregación? ¿Cómo alumnos y profesionales van a vivir esta situación? ¿Requieren de nuevas herramientas de gestión y trabajo? Este segundo apartado va dirigido a analizar los mecanismos, estrategias y dinámicas puestos en marcha como resultado dicha concentración.

Ante la composición de su alumnado, las escuelas segregadas deben adaptarse y enfrentarse a situaciones y problemáticas relativamente recientes. El gran desconcierto inicial vivido tanto por los profesores como por los responsables de la Administración Educativa ha dado paso a un conjunto de experiencias y prácticas que han ido configurando diferentes modelos de gestión de la diversidad. Los mecanismos y actores de gestión de la diversidad en las escuelas segregadas representan un nuevo paso en el proceso de categorización de los hijos de familias inmigrantes.

2.1. De la educación compensatoria a las prácticas de interculturalidad

¿Dispone la escuela de las herramientas suficientes para hacer frente a la diversidad de problemáticas sociales, económicas y culturales de su alumnado? Según el marco oficial, la reforma educativa plasmada en la LOE² se

² Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

ha vertebrado por el criterio de atención a la diversidad. Se han dictado dos Reales Decretos que regulan de forma separada la actuación sobre colectivos específicos: por un lado, los niños afectados por discapacidades y trastornos físicos, psíquicos, sensoriales o los sobredotados (R.D. 696/1995); por otro, los que se encuentran en situaciones de desigualdad social o cultural (R.D. 299/1996). La institución escolar encuadra en este último colectivo a los hijos de familias inmigrantes, si no a todos al menos a los que se encuentren en situaciones de «*desventaja, con dificultades de acceso, permanencia o promoción*» en el sistema escolar, sea por su situación económica, familiar o cultural.

La garantía del principio básico de la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la educación constituye el fundamento de todas las actuaciones de compensación educativa que pretenden contrarrestar las situaciones desfavorables de los alumnos derivadas de factores sociales, económicos, culturales o étnicos. La educación compensatoria parte de la convicción de que el sistema educativo actual dispone de las estructuras necesarias y del marco normativo adecuado para enfrentarse a la diversidad e integrar a todos los alumnos en términos de igualdad. En palabras de Husen y Oppen (1984), este modelo educativo tiene como finalidad: «promover la unidad a través de la diversidad, teniendo especial atención hacia las necesidades especiales que presentaban los alumnos pertenecientes a grupos minoritarios mediante medidas educativas específicas integradas en el currículum ordinario».

Según este modelo, las escuelas con fuerte concentración de alumnado extranjero deberían redoblar sus esfuerzos para compensar las desigualdades de partida de sus alumnos y garantizar las mismas oportunidades educativas a través de un apoyo extra a aquellos que presentan un desfase curricular respecto al resto del grupo. El apoyo escolar es utilizado como herramienta para superar las diferencias generadas por, entre otros elementos,

la incorporación constante de nuevos alumnos durante el curso escolar con desconocimiento del castellano o bajo nivel de comprensión, desfase curricular superior a 2 años, o ausencia de escolarización previa. A través de la puesta en marcha de estos programas compensatorios, se intenta paliar estos déficit e integrar, a través del principio de normalización, a todos los alumnos en la enseñanza reglada.

Frente a una apuesta clara de la Administración Pública por regirse por el principio de normalización e igualdad a través de la educación compensatoria, la importante presencia de población escolar extranjera en determinados centros ha generado un intenso debate político y técnico sobre la existencia de problemáticas que trascienden las medidas compensatorias y atañen a la reestructuración del sistema educativo: los alumnos extranjeros no sólo tienen un déficit que subsanar, sino que son portadores de una gran riqueza que hay que aprovechar y fomentar. Frente a la creciente estigmatización de las escuelas segregadas y de su alumnado, existe una corriente de opinión que trata de revalorizar otras cuestiones relativas al potencial enriquecimiento que su alumnado podría representar de ser considerado bajo otra perspectiva.

Aparece así la educación intercultural como un movimiento de reforma educativa cuyo principal objetivo es transformar las estructuras educativas, que se concibe como una respuesta al intento de adaptar los sistemas de enseñanza a las necesidades de los diferentes grupos culturales, partiendo de la idea que no basta con perseguir la igualdad de oportunidades académicas sino que hay que perseguir el reconocimiento de las diferentes referencias culturales o identitarias y desarrollarlas todas con igual legitimidad. «Un enfoque educativo holístico e inclusivo que, partiendo del respeto y valoración de la diversidad cultural, busca la reforma de la escuela como totalidad para incrementar la equidad educativa, superar el racismo/discriminación».

minación/exclusión, favorecer la comunicación y competencia intercultural, y apoyar el cambio social según principios de justicia social» (Kouti, 2009).

Bajo este enfoque las escuelas con un alto porcentaje de escolares extranjeros representarían una oportunidad para trabajar y fomentar la interculturalidad desde todos sus aspectos, situando las diferencias culturales de los individuos en el foco de atención y enfrentándose al gran reto de transformar el currículum, el modo de aproximación al conocimiento, las actitudes y formación del profesorado, la comunicación pedagógica, los materiales educativos etc., de forma que se valore y fomente la interculturalidad desde todos sus puntos de vista.

Mientras que en el modelo compensatorio la institución escolar mantiene las riendas de la educación, la educación intercultural no es responsabilidad de la Administración abriendo las puertas a la participación de otros agentes de la comunidad escolar: ONG, asociaciones, mediadores, etc. En efecto, el «no modelo» de gestión de la educación intercultural en España ha sido ocupado y cubierto por estas organizaciones que han dado lugar a la coexistencia de distintos modelos de intervenciones. En la práctica cotidiana coexisten medidas de los dos enfoques, esto es, a las medidas relativas al apoyo escolar se han venido a sumar intervenciones relativas al proceso de interculturalización de las escuelas con la colaboración de agentes externos.

Cada vez son más los centros educativos que apuestan por una educación intercultural articulando recursos humanos, técnicos y organizativos para incorporar la diversidad cultural en su proyecto educativo. *La extranjería* se antepone a cualquier otra característica del alumnado, pasando a mediatizar una parte importante de la cultura escolar de estos centros, lo que les proporciona una particular seña de identidad que los diferencia de los demás, permitiendo hablar de una particular idiosincrasia escolar. Más allá de las

diferencias que pueden existir entre los centros, «las escuelas de inmigrantes» comparan una misma condición, la de relacionarse con la categoría de alumnado extranjero, bien sea integrándola como perspectiva educativa a través de la educación intercultural, bien disociándola del currículum a través de la interculturización de la vida escolar.

La principal novedad reside precisamente en analizar aquellas prácticas relativas a la implementación de experiencias interculturales a través de las cuales las escuelas abren las puertas a la participación de actores sociales que convierten las escuelas segregadas en laboratorios de experimentación social. Gran parte de la gestión de la diversidad en las escuelas con importante concentración de alumnado extranjero se produce en función de micropolíticas educativas implementadas por estas ONG a través de proyectos de intervención social. La respuesta que los distintos actores están dando a la concentración del alumnado extranjero forma parte del proceso de categorización que se está desarrollando de los hijos de familias inmigrantes en las escuelas.

2.2. Escuelas intervenidas: nuevos laboratorios para las prácticas sobre interculturalidad

Frente a los desequilibrios existentes en cuanto a la composición del alumnado en los distintos centros educativos, las prácticas de interculturalidad se han convertido en una seña de identidad para muchos de los centros con una significativa presencia de alumnado extranjero conscientes de la necesidad de reaccionar frente a esta nueva realidad educativa. Estas prácticas pretenden convertir una situación educativa de partida negativa—como es la segregación escolar—en una oportunidad para experimentar nuevas fórmulas de ciudadanía. Por ello, resulta especialmente interesante conocer cómo se están transformando dichos centros y poniendo en mar-

cha un proceso de gestión de la diversidad determinado a través de las prácticas de intervención llevadas a cabo por actores externos a la escuela.

Muchos centros escolares con un elevado porcentaje de alumnos de familias inmigrantes se han convertido en laboratorios para distintos actores de intervención social. No pasa una semana sin que se ofrezcan actividades de todo tipo: cuestionarios, charlas, talleres, y un sinnúmero de tareas dirigidas a conocer e intervenir en esta nueva realidad social; se experimentan estrategias para favorecer la convivencia dentro del instituto o los profesores ensayan nuevas herramientas pedagógicas que favorezcan la interculturalidad. Resulta sorprendente la cantidad de ofertas educativas dirigidas a los estudiantes y profesores que trabajan en estos centros, llegando incluso a producirse en ocasiones un efecto de solapamiento y descoordinación entre los distintos programas y proyectos ofrecidos.

La imagen de un laboratorio resulta muy útil para ejemplificar lo que está ocurriendo en muchos casos en las escuelas segregadas: un laboratorio nos hace pensar en un espacio cerrado donde diferentes expertos trabajan y manipulan determinados componentes con el fin de alcanzar una nueva fórmula o componente que les permita seguir avanzando en su idea. Los institutos son espacios en los que diferentes profesionales externos a su vida cotidiana experimentan, a través de sus intervenciones, nuevas fórmulas de gestión de la diversidad e interculturalidad. En lugar de elementos químicos trabajan con categorías sociales o culturales, en lugar de fórmulas trabajan con modelos o tipos de integración. «La escuela es uno de los pocos ámbitos de socialización en que es posible ‘programar’ experiencias de contactos entre sujetos diferentes, de encuentros que permitan enriquecerse con la cultura de las otras personas. Así, aprender a vivir juntos en el contexto escolar no ha de significar meramente tolerar la existencia de otro ser humano, sino respetarlo

porque se le conoce y se le valora dentro de un clima de cercanía» (Tedesco, 1995).

Esta idea de programación o experimentación a través de la intervención pone en relación la escuela con estas asociaciones, sus preferencias y creencias, haciendo que la escuela no sea un simple vehículo para la transmisión de ideas, sino también un escenario para las prácticas sociales (Fernández Enguita, 1990).

La mayoría de proyectos y experiencias interculturales llevados a cabo persiguen dos objetivos principales: fomentar la llamada educación intercultural y/o promover la tolerancia y sensibilización para una convivencia intercultural, es decir, proyectos de calado tanto académico-curricular como social. El nexo común de la mayoría de intervenciones que se producen en estas escuelas sitúa la diversidad cultural o nacional de los alumnos en el epicentro de la actividad escolar o, al menos, adquiere una importancia notable. Las primeras formulaciones respecto a la interculturalidad, no como un hecho o fenómeno, sino como propuesta de actuación, surgieron precisamente en el campo educativo (Malgesini y Giménez, 2000). La palabra «intercultural» aparece una y otra vez en boletines, programas de ONG, entidades, planes de actuación etc., convirtiéndose en el nuevo ideario de integración y cohesión social³. En un estudio realizado a partir del análisis de las memorias de entidades que intervienen en las escuelas correspondientes a los diez últimos años, junto a una revisión exhaustiva de las diversas convocatorias de subvenciones de carácter público y privado, se ha detectado que la mayoría de actuación

³ Se han abierto espacios de intercambio con el ánimo de ir tomando el pulso a esas iniciativas interculturales que están poniendo en marcha los centros públicos españoles para mejorar la convivencia, evitar la segregación y el aislamiento, incluir y normalizar todas las diferencias y enriquecerse de ellas. <http://www.aulainter-cultural.org/experiencias/>

nes de estas organizaciones en su labor de integración de la población extranjera contienen criterios transversales sobre la interculturalidad (Gómez Ciriano, 2008).

La convivencia armónica, la tolerancia y el respeto hacia las personas culturalmente diferentes, aparece como una necesidad y un deseo explícito por parte de los agentes que intervienen en la escuela como modo de prevenir las situaciones de conflicto social, los procesos de discriminación, y en último extremo, el racismo y la xenofobia. Todos estos presupuestos con los que las ONG trabajan sobre la interculturalidad quedaron recogidos en el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de 1995: «...para atender las necesidades educativas y culturales de los inmigrantes se apuntan actuaciones que favorezcan el intercambio y el conocimiento mutuo de las culturas, la incorporación al sistema educativo de programas de información, prevención del riesgo de comportamientos racistas y xenófobos, estimulando el multiculturalismo y la tolerancia.» (Dirección General de Migraciones, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 1995: 67).

La interculturalidad ocupa por tanto un lugar central en la gestión de estos centros en los que parece anteponerse la condición de extranjeros de los alumnos frente a otras características, resaltando todas aquellas cuestiones relacionadas con la diversidad cultural y justificando una hiper-especialización del tema como si pudiera separarse del resto de problemáticas sociales. Esta preocupación asociada a la interculturalidad encuentra reflejo en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010) del Ministerio de Trabajo e Inmigración que incluye, dentro de sus principios vertebradores el principio de interculturalidad «como mecanismo de interacción entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural». Asimismo, la creación de nuevos organismos públicos y privados dirigidos a trabajar esta problemática como el Centro de Recursos para la Aten-

ción a la Diversidad Cultural en Educación –que forman parte del Ministerio de Educación y Ciencia–, o las numerosas asociaciones u ONG que han orientado su actividad a la atención de población extranjera en edad escolar, reflejan la importancia social e institucional que adquiere la interculturalidad en las escuelas.

A partir de un programa de intervención sobre interculturalidad realizado por una conocida ONG vamos a acercarnos al contenido mismo de este proyecto para analizar cómo se pone en marcha la interculturalización de las escuelas públicas y por ende el proceso de categorización del alumnado extranjero. ¿Cuáles son los presupuestos de partida de las ONG a la hora de trabajar con la interculturalidad? Es precisamente a partir de las experiencias de intervención en las escuelas segregadas como laboratorios interculturales que podemos tratar de acercarnos al modelo de interculturalidad que persigue.

2.3. La producción de categorías culturales

Más de 80 centros públicos de educación secundaria obligatoria se inscribieron en el programa de una ONG que recibía una subvención de la Comunidad de Madrid para llevar a cabo un proyecto educativo sobre interculturalidad. Los centros participantes tenían dos opciones. Podían solicitar el material didáctico producido a tal efecto y consistente en guías para los tutores, libros de actividades para los estudiantes y vídeos documentales sobre experiencias interculturales, o solicitar la participación de algún miembro integrante de la organización para que diera los talleres, en horario de tutoría y durante el tiempo pactado con cada escuela. Estas dos opciones se acompañaban de la posibilidad de participar en determinadas actividades extraescolares durante el curso: jornadas de convivencia intercultural, concurso de cuentos, etc. El proyecto implicaba igualmente a

los profesores que podían recibir un curso de formación sobre «educación intercultural». Quedaban así cubiertas todas las posibilidades, desde las lúdicas hasta las educativas, y todos los actores escolares, profesores y alumnos. Hubo una gran variedad en las formas de participación: a algunos centros les bastó con recibir el material didáctico e implementar su contenido a través de los tutores, otros quisieron realizar un par de sesiones y que el tutor continuara posteriormente la labor, y por último, bastantes centros solicitaron la presencia casi diaria de un miembro de la organización durante todo el curso escolar⁴.

Las directrices de estos talleres eran claras: frente a la creciente importancia del fenómeno migratorio en España y su impacto en las aulas de determinados colegios se torna imprescindible tomar el pulso a esta realidad. Los talleres tienen un doble objetivo: *evaluar* la situación presente a través de las opiniones y percepciones de los alumnos e *intervenir* con el fin de promover los valores de la interculturalidad. Tal como decía la exposición de los objetivos generales de la organización, se trataba de trabajar *por* la convivencia intercultural, *desde* las aulas y *con* la participación de alumnos y profesores: «fomentar la comunicación intercultural, promover los valores de la tolerancia y respeto a la diferencia, y trabajar sobre las causas de la ausencia del contacto intercultural: los prejuicios, estereotipos y la discriminación».

Los talleres fueron la herramienta utilizada por esta organización (en horas de tutoría) y sus actividades buscaban inevitablemente la transformación de una realidad concreta que pasaba por la revalorización de las especificidades culturales de los estudiantes y su inclusión en el cotidiano escolar. Reconocer al otro, conocer sus diferencias y respetarlas para posibilitar el intercambio cultural y la

formación de grupos escolares interculturales, eran los objetivos de las actividades implementadas que pasaban por las siguientes fases:

1. Reconocer que habitamos en un entorno multicultural.
2. Profundizar en el conocimiento de las distintas culturas.
3. Cuestionar los tópicos culturales y los estereotipos.
4. Promover el encuentro intercultural entre chicos y chicas de distintas procedencias.

Todas las semanas y de forma sistemática, la organización fue implementando durante un año académico las diferentes actividades que fueron concretando cronológicamente sus distintos objetivos y produciendo la progresiva interculturalización de la escuela y sus sujetos.

En primer lugar, la ONG transmitió la diversidad cultural como un hecho. Para ello familiarizó a los estudiantes con fenómenos como la globalización y las migraciones, que habían producido un proceso de movilidad de las poblaciones que había creado, de manera irreversible, una multiculturalización de la sociedad. El primer paso a dar era por tanto reconocer que la multiculturalidad es un hecho y que no hay vuelta atrás, «*no es una elección, es una realidad*». Una vez aceptado este presupuesto de partida y transmitido a partir de diversas actividades, la ONG prosiguió con actividades focalizadas al conocimiento de esta multiculturalidad, es decir, el acercamiento de las distintas culturas.

Para poder trabajar sobre la multiculturalidad, la ONG necesitó en primer lugar, no sólo establecer categorías culturales bien delimitadas, sino reconocerlas a través de su caracterización. Clasificar y definir cuáles son esas otras culturas, qué características las diferencian entre sí, requiere de un proce-

⁴ La autora de este artículo formó parte de este proyecto y participó en distintas escuelas durante un año académico para llevar a cabo su implementación.

so de simplificación que permita la individualización y agregación de individualidades a partir de la identificación de los sujetos con su nacionalidad o cultura de origen. Cada nacionalidad era automáticamente agregada a un gran grupo cultural, por ejemplo, los alumnos de Marruecos eran asociados a la cultura árabe, los alumnos de Colombia a la cultura andina y así sucesivamente. Una vez los estudiantes ordenados y clasificados con su cultura de origen, la ONG pasaba a caracterizar las distintas culturas.

Para cumplir con este objetivo, la ONG contaba con la producción de una serie de documentales que versaban sobre las distintas culturas provenientes de los países del sur con un fin pedagógico: mostrar la vida de niños y jóvenes de otros países y culturas. Cada uno de estos documentales versaba sobre la cultura de un país concreto (Marruecos, Perú etc.) y pretendía acercar la realidad cultural de éste mediante los testimonios de personas que narraban sus vivencias y expectativas mostrando su estilo de vida. A través de sus vidas y aspiraciones se realizaba un retrato de la sociedad a la que pertenecen y los principales rasgos culturales que la definen. Se buscaba, a través de las narraciones de otros niños, facilitar la empatía de los estudiantes y que éstos comprendieran mejor la situación social y especificidades culturales de los mismos desde una perspectiva juvenil compartida. Los documentales venían acompañados por guías didácticas sobre «las culturas» –estructuradas en bloques temáticos y con actividades– y guías para el video-forum con el fin de fomentar la reflexión y el debate.

Junto al interés por cuantificar y caracterizar la diversidad, convive un interés respecto a aspectos más interactivos surgidos de la experiencia de la convivencia intercultural. Una vez reconocida y caracterizada la multiculturalidad, las actividades buscan, en tercer lugar, producir un intercambio entre los sujetos pertenecientes a las distintas categorías culturales y dar así el paso de lo multi-

cultural a lo intercultural. La aportación específica de la interculturalidad para la ONG está en su énfasis en el terreno de la interacción entre los sujetos culturalmente diferenciados, en proponer algo sustantivo sobre el «deber ser» de las relaciones culturales. El objetivo final es el intercambio cultural que parte de la idea del enriquecimiento que suponen las aportaciones de otras culturas, reconocidas y valoradas por igual. La ONG organizó, para tal propósito, jornadas de convivencia intercultural entre los distintos colectivos «culturales», españoles con ecuatorianos, españoles con marroquíes, ecuatorianos con rumanos, etc.

Se pretendía construir una cultura de la tolerancia, no sólo a través del conocimiento mutuo como pretendían los documentales, sino también a través de las interacciones sociales. El documental –siguiendo la lógica de la ONG– abrió la posibilidad de introducir debates y provocar el surgimiento de los posibles estereotipos existentes entre los distintos grupos culturales, ahora era el momento de poner en práctica los encuentros.

Hablar de «culturas» en situaciones de multiculturalidad se ha convertido en una forma de identificar la diversidad a través de su homogeneización. Tanto los documentales como las jornadas interculturales respondían a una clasificación de las distintas culturas como reflejo de un intento de «ordenar» la diversidad y caracterizarla en bloques claramente diferenciados a partir de los cuales fomentar el reconocimiento e intercambio intercultural. Si bien el pluralismo constitutivo del fenómeno migratorio es innegable, reconocer la existencia de una multiplicidad de identidades culturales parece llevar aparejado la necesidad de evidenciar y simplificar dichas diferencias con el fin de poder llevar a cabo su gestión.

De esta forma, la ONG fue introduciendo no sólo categorías culturales en la escuela, sino produciendo un determinado tipo de convivencia intercultural como deseable. Este

intento de interculturalizar la vida escolar ha alcanzando una importancia simbólica en el proceso de inserción de los alumnos extranjeros en el sistema educativo. Inserción que han protagonizado numerosas asociaciones que tienen como finalidad visibilizar las particularidades culturales de los estudiantes mediante la construcción, apropiación o reivindicación de una supuesta diferencialidad. Pero quizás lo más llamativo es cómo son estas mismas organizaciones las que definen y llenan de significado con sus actuaciones conceptos de gran relevancia como la interculturalidad a través de un proceso de categorización. A través de sus intervenciones las ONG construyen significados y se convierten en representantes de una «nueva ciudadanía intercultural» mostrando su capacidad de configurar categorías culturales y transmitir las a través de la escuela como principal agente de socialización.

CONCLUSIONES

La existencia de escuelas segregadas nos ha posibilitado aunar y comprender la cadena de hechos, actores implicados e ideologías sociales movilizadas que confluyen en el proceso de categorización de los hijos de inmigrantes. En primer lugar, mostrando la estigmatización de los alumnos de origen extranjero, que lleva tanto a determinadas familias como a centros educativos a evitarlos, produciendo su concentración en determinadas escuelas. En segundo lugar, la concentración de alumnos extranjeros supone la puesta en marcha de unos mecanismos prácticos de ordenación y gestión de la multiculturalidad que lleva aparejada la construcción de categorías culturales que ahondan en diferenciación del alumnado extranjero. Estas intervenciones colaboran todavía más a problematizar la concentración escolar de la población extranjera: ésta no sólo tiene importantes consecuencias en la competencia escolar de los mismos sino que genera, tal y como hemos visto, una socialización diferenciada en base

al aprendizaje de la cultura como característica indisoluble de la condición de extranjero. Si bien esta diferencia pretende ser revalorizada, aludiendo a la puesta en valor de aspectos culturales habitualmente silenciados, se produce a través de una patrimonialización de la cultura de origen de los inmigrantes resultante de un trabajo de representación y categorización que silencia otras identificaciones y prácticas socioculturales.

Tal y como hemos analizado, en un proyecto sobre interculturalidad, se produce un proceso de «culturalización» de las relaciones escolares en base al presupuesto del fomento y desarrollo de la convivencia intercultural que trata de implementar esta ONG en más de 82 centros escolares en Madrid. En primer lugar evaluando y valorando la convivencia a través de la interacción de los distintos grupos nacionales e ignorando otras posibles variables, en segundo lugar buscando el reconocimiento de la diversidad y sus diferencias culturales a través de los documentales y finalmente programando un encuentro para la convivencia intercultural entre grupos nacionales. De esta forma, las categorías culturales se imponen a los alumnos como dimensión en la percepción de sí mismos y de los demás. Los conflictos personales, problemáticas académicas y demás experiencias escolares son mediatizados, interpretados y solucionados a partir de su interpretación cultural. A la vez que trata de convertir a los sujetos en ciudadanos iguales y universales, la escuela está produciendo una tendencia a la diferenciación de grupos sociales y culturales como agregados de una sociedad multicultural.

Al separar y diferenciar a los estudiantes extranjeros del resto —ya bien sea a través de su concentración en determinados centros o en las intervenciones que se generan posteriormente— se está creando una determinada categoría social. Categorizar consiste en clasificar en diferentes grupos a la población, asignando con ello en gran medida, identidades que condicionan la autoimagen de los

individuos y de sus acciones. Así, a las personas categorizadas se les otorgan diferentes papeles en tanto que sujetos viendo así determinado «lo que son» o «lo que deben ser». Los hijos de familias inmigrantes están siendo objeto de estas categorizaciones y siendo asociados a experiencias sociales e institucionales que les relegan a la condición de inmigrantes y, en todo caso, representan «malos productos de la sociedad» (Sayad 1999, 410).

BIBLIOGRAFÍA

- ALEGRE, A, BENITO, R y GONZÁLEZ, I. (2008). «Procesos de segregación y polarización escolar: la incidencia de las políticas de zonificación escolar». *Revista de currículo y formación del profesorado. Monográfico: La libertad de elección de centro en España: particularidades nacionales y modalidades locales*, 12 (2).
- ANDRADA, M. (2008). «Libertad de elección escolar, mecanismos de atribución de plazas y preferencias familiares: una evaluación a partir de criterio de equidad». *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*, 12 (2).
- ARANDA VILLEGAS, ROMÁN LLORENTE y GÓMEZ LÓPEZ (2002). La multiculturalidad como objeto de atención a la diversidad. *Agora digital*, 3 (Ejemplar dedicado a: Globalización y educación).
- BANKS, J.A. (1993). «Multicultural Education: Approaches, developments, and dimensions». En Lynch, J.; Modgil, C y Modgil, S. (Eds.). *Education for cultural diversity: convergence and divergence*, Vol. 1. London: The Falmer Press.
- BALLS, S.J. (2003). *Class Strategies and the Education Market. The Middle Class and Social Advantages*. London: Routledge Falmer.
- BENITO, R. y GONZÁLEZ, I. (2007). Políticas de acceso escolar y equidad educativa. Ponencia presentada en el IX Congreso Español de Sociología, Barcelona, 13-15 de Septiembre de 2007.
- CEBOLLA BOADO, H. (2007). La concentración de minorías étnicas en las escuelas británicas: un análisis sobre la elección de centros. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 118(07), 97-121.
- COLECTIVO IOE. (1997). «La diversidad cultural y la escuela: discursos sobre atención a la diversidad con referencia especial a las minorías étnicas de origen extranjero». *Revista española de Pedagogía*, mayo-agosto.
- DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIONES (1995). *Plan para la integración social de los inmigrantes*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- FELOUZI, G.; LIOT, F. y PERROTON, J. (2005). *L'apartheid scolaire. Enquête sur la ségrégation ethnique dans les collèges*. Paris: Seuil.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M (1990). *La escuela a examen*. Madrid: Eudema.
- FRANZÉ, A. (1998). «Une école difficile: sur la concentration scolaire d'élève d'origine immigrante». *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 14(1) 105-120.
- GÓMEZ CIRIANO, E.J. (2008). Inmigración, integración y Tercer Sector, en GÓMEZ GIL, C (2005). *Las ONG en España. De la apariencia a la realidad*. Madrid, Catarata.
- HUSEN, T. y OPPER, S. (Eds) (1984). *Educación multicultural y multilingüe*. Madrid: Narcea.
- KOUTI, M. (2009). «Educación intercultural en España: experiencias de su aplicación en un colegio de Castilla-La Mancha». In Palaiologou N. (edit.). *Intercultural Education*. Paideia, Polity, Demoi.
- LATOURET, B. (2006). *Changer de société, refaire de la sociologie*. Paris: La Découverte.
- LORENZO DELGADO, M. (1995). *Organización Escolar. La construcción de la escuela como ecosistema*. Madrid: Ediciones Pedagógicas.
- MALGESINI, G. y GIMÉNEZ, C.. (2000). *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Madrid, Catarata.
- MANCEBÓN TORRUBIA, M.J. (2005). *Conciertos educativos y selección académica y social del alumnado*. *Documentos de trabajo*, 7 (Universidad de Zaragoza. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales).
- MARTÍNEZ ARANDA, M.A. (2007). «Los centros educativos como espacio de socialización y reflejo de una sociedad diversa». *Serie Informes*, 13. Madrid: Observatorio de las Migraciones y de la

- Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid.
- MARROY, C. y VAN ZANTEN, A. (2007). « Régulation et compétition entre établissements scolaires ans six espaces scolaires en Europe ». *Sociologie du Travail*, 49, 464-278.
- MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN (2007). Plan Estratégico Ciudadanía e Inmigración 2007-2010. Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- PONCE SOLÉ, J. (2007). Segregación escolar e inmigración contra los guetos escolares: Derecho y políticas públicas urbanas. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- POVEDA, D. (2003). «La segregación étnica en contexto: el caso de la educación en Vallecas». *Education Policy Analysis Archives*, 11(49).
- PUELLES BENÍTEZ, M. (1997). «Micropolítica en la escuela». *Revista Iberoamericana de Educación*, 15.
- SÁNCHEZ HUGALDE, A. (2007). «Influencia de la inmigración en la elección escolar». *Document de Treball 2007/4*.
- SAYAD, A. (1999). *La double absence*. Paris: Seuil.
- SOLANES, A. (2006). «Inmigración, integración y tercer sector.» *Revista Española del Tercer Sector* n° 4. Fundación Luis Vives.
- SUÁREZ-OROZCO, M. y SUÁREZ-OROZCO, P. (2003). *La infancia en la migración*. Madrid: Morata.
- TEDESCO, J.C. (1995). El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna. Madrid: Anaya.
- URQUIZO SANCHO, I. (2006). «La selección de la escuela en España». *XI Conferencia de Sociología de la Educación*: Santander, 22, 23, y 24 de septiembre de 2006.
- VAN DIJK (2001). «Discourse, Ideology and Context». *Folia lingüística: Acta Societatis Linguisticae Europaeae*, 35 (1-2), 11-40.
- VAN ZANTEN, A. (2007). « Les choix scolaires dans la banlieue parisienne: défection, prise de parole et évitement de la mixité ». En Lagrange, H. (dir.). *L'épreuve des inégalités*. (pp 315-345). Paris: PUF.

RESUMEN Saber cómo se generan, estructuran y difunden los distintos modelos de pensar y tratar a los hijos de familias de inmigrantes, y cómo se instituye social y cognitivamente una nueva figura a través de las prácticas educativas, es fundamental para tomar conciencia del proceso de categorización que se está llevando a cabo, más allá de las definiciones jurídicas o políticas vigentes en la normativa educativa. Son tres los actores y mecanismos que participan en la construcción de la categorización de los hijos de inmigrantes en la escuela. En primer lugar, las familias y los centros escolares que, en un creciente mercado educativo, despliegan diversas estrategias para evitar a la población extranjera produciendo una creciente segregación escolar de este alumnado en determinadas escuelas. Esta segregación escolar es una consecuencia de la estigmatización de la población extranjera pero también la causa de la puesta en marcha de un proceso educativo diferenciado que profundiza en una mayor categorización de este alumnado. La concentración escolar obliga a improvisar y adoptar unos mecanismos de atención y gestión de las problemáticas asociadas a la composición de su alumnado donde tanto la escuela como nuevos actores de colaboración –las ONG–, van a participar en la constitución de categorías culturales para su gestión. Las ONG convierten las escuelas segregadas en laboratorios de intervención social a través de la interculturalización de la vida escolar. El propósito de este artículo es analizar cómo cada uno de estos actores, a partir de sus actuaciones, contribuyen a configurar la categoría de extranjero en las escuelas, desde los motivos y mecanismos que producen su concentración hasta la gestión que llevan a cabo estos centros a la hora de trabajar sobre su particular integración.

Palabras clave: Segregación escolar.

ABSTRACT Two issues are essential in order to become aware of the categorisation process currently taking place, beyond the legal definitions or the education legislation: one, to know how the different patterns of thought and of dealing with migrant families' children are generated, structured and disseminated; two, to know how a new figure is constructed, both socially and cognitively, through educational practices. Three different actors and mechanisms take part in setting up the categorisation of migrants' children at school. Firstly, families and schools apply a number of strategies to avoid foreign population within a growing educational market, resulting in an increasing school segregation of those children in certain schools. This school segregation is a result of the stigmatisation of foreign population, but it is also the reason for the implementation of a differentiated educational process that deepens the categorisation of these students. School concentration forces the improvisation and adoption of new mechanisms to assist and manage issues related to the make-up of this student body, in which both the school and new collaborating actors (NGOs) will take part so as to build cultural categories to manage them. NGOs transform segregated schools into social intervention labs through the interculturalisation of school life. This paper aims to analyse how each of these actors contribute with their actions to define the category «foreigner» at schools, from the reasons and mechanisms that cause their concentration to how schools manage their integration.

Key words: school segregation.

La educación de los jóvenes de origen inmigrante en secundaria: algunas lecciones comparativas desde Cataluña y California*

SILVIA CARRASCO **

MARGARET A. GIBSON***

INTRODUCCIÓN

España y los EEUU tienen sistemas educativos y políticas educativas muy diferentes. Sin lugar a dudas, uno de los rasgos que los ha diferenciado históricamente es, además, su relación con las migraciones internacionales y su papel como sociedades receptoras de inmigración, hasta fechas relativamente recientes. Sin embargo, existen similitudes entre ambos países, que también comparten la mayoría de los países ricos y que se observan de manera privilegiada en ámbito de la educación. De hecho, a pesar de los esfuerzos oficiales para acoger e incorporar con éxito a los jóvenes de origen inmigrante, ambos sistemas operan paradójicamente de

manera muy poco acogedora (Gitlin, Buendía, Crosland, y Doumbia, 2003) y, consecuentemente, estos alumnos quedan con frecuencia relegados a los márgenes de la vida escolar. En ambos países, existen serias disparidades en los resultados académicos entre el alumnado de clase media de origen nacional y el alumnado cuyas familias pertenecen a los grupos migrantes mayoritarios, independientemente de su distancia lingüística respecto a las lenguas vehiculares de la escuela, de su tiempo de asentamiento y de la existencia de redes sociales de los mismos orígenes en la sociedad receptora. Como veremos, y según los datos disponibles, los estudiantes de origen mexicano en EEUU y los estudiantes de origen marroquí y latinoamericano en España obtienen peores resultados académicos y tienden a un abandono escolar precoz mucho más generalizado que los estudiantes autóctonos, con una muy baja continuidad formativa después de los estudios obligatorios en comparación con estos últimos, incluso si tenemos en cuenta los problemas crecientes de falta de continuidad educativa detectados también entre los jóvenes mayoritarios.

* Una versión anterior y más reducida de este texto se publicó en inglés en 2009 como parte de un número monográfico coordinado por N. González y E. Rubinstein dedicado a educación e inmigración en la revista *Theory Into Practice*, que ha autorizado su traducción al español y su ampliación y actualización. Vid Referencias.

** Universidad Autónoma de Barcelona.

*** University of California, Santa Cruz.

En otras publicaciones hemos desarrollado extensamente la presentación de nuestros resultados (Alba & Holdaway, en prensa; Gibson et al., 2010, en prensa; Carrasco, Pàmies, Ponferrada, 2010), pero en este artículo recurrimos tanto a la revisión de datos propios como de otras investigaciones e informes sobre California y Cataluña para subrayar algunas de las contradicciones en las estructuras de las escuelas, de las políticas y de las prácticas supuestamente dirigidas a apoyar a los hijos de inmigrantes¹. Nuestra intención es arrojar un poco de luz sobre la manera en que los dos sistemas educativos, a pesar de sus diferencias, acaban produciendo resultados similares para los jóvenes inmigrantes que ni alcanzan, ni se aproximan, a los objetivos de integración social y excelencia académica que oficialmente propugnan. Finalmente, concluimos con algunas implicaciones para la práctica que esperamos sean de utilidad para los responsables de las políticas educativas y para los educadores a todos los niveles a través de este ejercicio comparativo.

ALGUNOS ASPECTOS BÁSICOS DE LA INMIGRACIÓN EN CATALUÑA Y CALIFORNIA

A diferencia de los Estados Unidos, que a menudo se define como un país de inmigración, el caso de España ya ha sido presentado recurrentemente como un estado sin una lar-

¹ Nuestro análisis se basa en el trabajo de campo que hemos llevado cabo los miembros del equipo en ambos contextos, tanto en Cataluña como en California dentro de este proyecto comparativo específico, y también en nuestros trabajos previos en este ámbito en ambos países, publicados y en vías de publicación (véase Referencias), siguiendo siempre metodologías múltiples que incluyen observación participante, grupos focales, cuestionarios y entrevistas a estudiantes, madres, padres y profesores, de origen inmigrante y no inmigrante en distintos institutos y sus entornos de referencia. El equipo español ha estado formado por Silvia Carrasco, Jordi Pàmies y Maribel Ponferrada y, por Margaret Gibson y Anne Ríos, el equipo norteamericano.

ga historia como país receptor de inmigrantes, que ha pasado en términos globales de ser un país emisor de emigrantes a convertirse en los últimos quince años en uno de los países con mayor número absoluto de inmigrantes llegados cada año (Izquierdo, 1998; Cachón, 2002; Arango, 2004), como consecuencia de factores ampliamente estudiados en la actualidad (rápido desarrollo social y económico de España desde su adhesión a las entonces llamadas Comunidades Europeas en 1986 que la convierte en destino atractivo más allá de su papel de corredor, localización en la frontera sur europea, relaciones culturales y lingüísticas importantes con América Latina, nichos ocupacionales en expansión y sin regular, etc.). Brevemente, recordemos que los inmigrantes en España tienen una gran variedad de orígenes étnicos y nacionales, entre los cuales los inmigrantes de Marruecos, Ecuador y otros países Latinoamericanos forman los grupos no comunitarios más importantes. Paralelamente, los hijos de inmigrantes han pasado de representar menos del 1% a mediados de los noventa a constituir más del 10% del total de los alumnos en la educación obligatoria, todavía en su mayoría nacidos en el extranjero (Ministerio de Educación y Ciencia, 2010). En Cataluña, donde hemos centrado nuestro trabajo, y como un territorio que sí ha tenido una larga experiencia en la recepción de hijos de inmigrantes no catalanohablantes del resto del estado en la segunda mitad del siglo XX, los hijos de los inmigrantes extranjeros ahora suponen alrededor del 15% de los alumnos en las distintas etapas de la educación obligatoria, con una alta presencia en la educación preescolar, no obligatoria (Departament d'Educació, Catalunya, 2010). Ya en 2007 la inmigración familiar empezó a superar a la inmigración laboral según fuentes de la Secretaria per a la Inmigració y en 2008, uno de cada cinco bebés nacidos en la ciudad de Barcelona era hijo de una mujer nacida en el extranjero².

² En la actualidad, sólo alrededor del 15% de los hijos de inmigrantes pertenecen a lo que convencional-

En claro contraste con la situación en España, los Estados Unidos han tenido una larga historia de inmigración, a pesar de que el porcentaje de población nacida en el extranjero ha fluctuado desde un alto 14,8% en 1890, hasta un bajo 4,7% en 1970, y un 12,6% hoy. Actualmente, casi uno de cada cuatro niños (23%) en los EEUU tiene un padre inmigrante (Terrazas y Batalova, 2008). En California, que es el ámbito de nuestra investigación en los EEUU, el porcentaje crece hasta uno de cada dos. Los estudiantes latinos suponen ahora hasta un 49% de los alumnos de la escuela pública en California, que es la mayoritaria (California Department of Education, 2008a; Children Now, 2008).

Casi la mitad (44%) de los niños californianos habla una lengua distinta del inglés en casa, el doble de la proporción nacional, que es del 20% (Gándara & Rumberger, 2006)³. Uno de cada cuatro alumnos en California está clasificado en la categoría *English learner* (*EL, aprendiz de inglés*), comparado con el 9% nacional. La mayor proporción de alumnado clasificado como «English Learner» se concentra en los primeros cursos⁴, y alrede-

mente se denomina segunda generación, es decir, nacidos en España. La nacionalidad española no se obtiene automáticamente al nacer sino por descendencia. Es importante recordar que los hijos de inmigrantes nacidos en España mantienen las nacionalidades extranjeras de sus padres hasta que ellos, o sus padres si son menores, piden la nacionalidad española y la obtienen si se estiman positivamente las evidencias aportadas y exigidas que marca la legislación vigente. En los EEUU prevalece el *ius solis*, es decir, son estadounidenses todos los nacidos en territorio estadounidense. En California y otros estados existe un estatuto y unos programas específicos para los hijos de los trabajadores ‘migrantes’ (que por definición se consideran sólo temporeros) aunque hayan nacido en los EEUU. La diversidad de situaciones y contradicciones legales que afectan a los hijos de los trabajadores inmigrantes es importante y más todavía en el contexto actual de una creciente precarización del ya precario mercado laboral de la agricultura de la costa central de California.

³ El 78% de los estudiantes «English Learners» tienen el español como lengua materna (Gándara & Rumberger, 2006).

dor de una tercera parte la constituye alumnado escolarizado en secundaria. De estos, la mayoría han estado en Estados Unidos durante tres años o más y son capaces de comunicarse oralmente en inglés, pero según la opinión generalizada entre el profesorado, carecen del tipo de inglés que la escuela norteamericana requiere y asocia al trabajo académico (Children Now, 2008; Garcia, Kleifgen, & Falchi, 2008). Esta categoría suele ser determinante para la ubicación en los tipos de cursos y niveles (todo el sistema está organizado en tracks, o niveles para cada materia) y para el abordaje educativo destinado a los hijos de los inmigrantes, la mayoría de los cuales en California son hispanohablantes, generalmente de origen mexicano.

BREVE COMPARACIÓN ENTRE LOS DOS SISTEMAS EDUCATIVOS

California ofrece educación pública gratuita⁵ desde el parvulario, donde los alumnos empiezan a la edad de 5 años y la escolarización es obligatoria desde los 6 años hasta la finalización de la secundaria, que en este estado se sitúa en los 18 años (grado 12). Existe una preocupación constante por los resultados diferenciales de los test realizados y las escuelas de los distintos estados están tratando de dar respuesta a las necesidades de los alumnos clasificados en la categoría «English Learner», además de mejorar los resultados de todo el alumnado en áreas cla-

⁴ En 2008, el 42% de los niños de 5 años en California se consideraba «English Learner» (Children Now, 2008). Es un etiquetaje tan precoz como difícil de superar.

⁵ Aunque la escuela pública es la más extendida y su gratuidad está garantizada incluso en los materiales y libros de texto, que pertenecen a la escuela y no a los alumnos, es importante destacar que las escuelas reciben gran parte de su financiación en función de los niveles medios de impuestos que se recaudan en su zona de ubicación, generalmente condicionados por el valor de las viviendas. Paradójicamente, por lo tanto, la escuela pública, puede ser muy desigual en términos de recursos disponibles, y muy precaria donde mayores son las necesidades.

ve como lengua (inglés) o matemáticas, con el objetivo de preparar a un mayor número de alumnos para el acceso a la universidad después del instituto, clave para comprender como se organiza todo el sistema. Todos los estudiantes, a los 18 años, tienen derecho a matricularse en los llamados ‘community college’, que son centros educativos para adultos en los que se puede cursar educación general, formación profesional (no reglada y mucho menos organizada que en España) o bien iniciar algunas asignaturas universitarias si no se ha logrado acceder a la universidad directamente, completando el resto de asignaturas de los cuatro años restantes de una carrera universitaria más adelante, si se consigue acceder.

Como es sabido, el sistema educativo vigente en España desde la implantación de la LOGSE a mediados de los noventa instituyó el inicio de la educación preescolar a los 3 años, con una tasa de escolarización muy alta a pesar de no ser obligatoria, pasando a serlo de los 6 a los 16 (el 4º año de la ESO equivale al 10º grado en EEUU). Después de graduarse en Educación Secundaria Obligatoria, los alumnos pueden cursar Bachillerato, o bien optar por ciclos formativos de grado medio y superior que les encaminan directamente al mercado de trabajo o, en algunos ciclos, puede darse un camino alternativo aunque más largo de acceso a la universidad. Desde el punto de vista lingüístico, ambos contextos comparten características de mayor complejidad que las de los territorios monolingües, aunque por razones históricas, políticas y culturales bien distintas. En California, la historia de minorización del español está vinculada a la conquista y anexión del sudoeste desde el Tratado de Guadalupe-Hidalgo en 1848 por parte de los EEUU y el lugar que ocupa en los centros educativos es, paradójicamente, el departamento de lenguas extranjeras. En Cataluña, por el contrario, se empezó a desarrollar una estrategia para la normalización lingüística del catalán, también históricamente minorizado y amenazado, por medio

de convertirlo en lengua vehicular en todos los niveles educativos preuniversitarios desde los ochenta.

Aunque los dos sistemas son distintos en su historia, sus valores claves y sus estructuras, ambos tienen puntos fuertes. Hemos seleccionado algunos de estos puntos fuertes y los hemos revisado en función de las oportunidades educativas que deberían ofrecer, como tales, a los alumnos de origen inmigrante. Nos hemos centrado en aquellos que generalmente se consideran aspectos clave a mejorar desde la perspectiva del sistema educativo con el que se comparan, de manera que se trata de aspectos altamente valorados o reivindicados desde el sistema educativo que aparentemente no los posee. Así, por ejemplo, para los profesionales californianos, la presencia multilingüe en el sistema educativo catalán revela un rasgo deficiente de su propio sistema. Se valora el hecho de que en Cataluña se asuma que el multilingüismo es la mejor opción para todos los alumnos, haciéndolo efectivo precisamente a partir de convertir en lengua principal de instrucción a la que ocupa la posición más débil, a la que se añaden dos lenguas fuertes. A ella se suman, así, el castellano como materia obligatoria en todos los niveles y el inglés, también obligatorio desde el primer curso de educación primaria, además de otras lenguas extranjeras de libre elección en secundaria. Una segunda virtud de las escuelas catalanas, desde la perspectiva californiana, es su compromiso con una cultura de aula y de escuela que enfatiza la sociabilidad, a veces sobre los logros individuales; la buena adaptación medida en términos de la amistad y la incorporación a grupos de iguales están consideradas condiciones básicas para la adaptación académica y los contactos interculturales, mucho más que los logros académicos, son vistos como indicadores clave de la integración de los alumnos de origen inmigrante en la escuela. Otros aspectos positivos adicionales resaltados son la posibilidad de escolarización gratuita desde los 3 años, planteada y ofrecida como un signo de calidad en la educación (y no sola-

mente ni principalmente como parte de una prestación social relacionada con las necesidades de las familias a raíz de sus jornadas laborales) así como la preferencia por escuelas pequeñas (en comparación con el tamaño medio de las escuelas californianas), tanto a nivel primario como secundario, donde los alumnos permanecen juntos con el mismo grupo clase durante todo el día, siendo los profesores quienes van rotando, y no los alumnos⁶. El

⁶ Recordemos que en España la escuela primaria media, que incluye 3 años de pre-escolar seguidos de 6 cursos, no tiene más de 500 alumnos. Generalmente, hay dos clases por nivel, 25 alumnos por clase, y alrededor de 24 profesores, además del personal itinerante diverso que cada CCAA proporciona según los programas vigentes. El instituto medio tiene unos 600 estudiantes y 50 profesores. Incluye 4 años de educación secundaria obligatoria (ESO), con 3 clases paralelas de hasta 30 estudiantes por nivel, y dos años de Bachillerato (generalmente, no de todas las especialidades) y/o varios programas de formación profesional (con especialidades o familias repartidas en el territorio). Sin embargo, en los EEUU el tamaño de los centros educativos es comparativamente mucho mayor. Las escuelas primarias suelen tener un mínimo de 3 cursos por nivel, es difícil encontrar profesorado especialista de música y educación física en el currículum ordinario de una escuela, y todavía más difícil es encontrar alguna oferta de lengua extranjera, aunque estas y otras cuestiones dependen de la desigualdad en la financiación y de los criterios de contratación de las direcciones de los centros, que no forman parte de los claustros ni son elegidas por ellos. En las escuelas secundarias, las magnitudes se amplían, todas las asignaturas de un mismo curso o grado tienen diversas opciones de nivel o de metodología (casi siempre dependiente de las cuestiones derivadas de la categoría 'English Learner') y los estudiantes se mueven a lo largo del día por las clases de los profesores, según cuáles sean los grupos de asignaturas a los que hayan sido asignados por un 'counselor' o tutor (que no es profesor y que debe ocuparse de esta tarea para cientos de alumnos en cada centro), proceso que supuestamente se basa en pruebas que miden sus aptitudes y niveles previos. En California, la media habitual en número de alumnos por centro se sitúa alrededor de los 700 en las escuelas de primaria (de los 5 a los 12 años, generalmente con 3 líneas o más) y difícilmente es inferior a 1000 en las escuelas de secundaria, que pueden llegar a tener más de 3000 alumnos y una compleja organización por niveles, itinerarios, secciones, programas, clubes internos, etc.

hecho de que cada clase tenga un profesor asignado que realiza las funciones de tutor y de consejero para los estudiantes, cuya misión consiste asimismo en responsabilizarse del contacto con los padres y de la coordinación entre los demás profesores, constituye otro de los rasgos positivos destacados por los profesionales e investigadores californianos, muchos de los cuales apoyan el movimiento *Small Schools*, que defiende las virtudes de una organización menos impersonal y más manejable y, por supuesto, su esperado efecto en los resultados académicos.

Los institutos de California, en cambio, se centran mucho más en los resultados escolares y la preparación académica que los institutos catalanes. También, al menos en los últimos años y como consecuencia de los mandatos federales del programa *No Child Left Behind* (el programa educativo heredado de la administración Bush, cuyas nefastas consecuencias, han sido ampliamente mostradas y criticadas; ver, por ejemplo, Valenzuela, 2005), dedican mucho tiempo a desagregar los resultados académicos obtenidos en los tests por distintos grupos y subgrupos de población (clasificaciones étnico-raciales, categorías y situaciones lingüísticas de los alumnos y de sus familias con respecto al inglés, género, renta calculada a partir de las ayudas para comedor escolar, etc.) supuestamente con el fin de evaluar la eficiencia del sistema educativo y detectar los ámbitos en los que es necesario actuar prioritariamente. Como consecuencia a priori positiva, en un esfuerzo por responder adecuadamente a estos resultados académicos diferenciales, el profesorado y los responsables de la administración educativa le están otorgando una importancia creciente a la toma de decisiones basadas en la información. Otro aspecto potencialmente positivo, en contraste con las prácticas habituales de los centros de secundaria en Cataluña, es el alto nivel de participación que se estimula y se espera de los alumnos tanto en clase como en las actividades extra-curriculares, incluyendo la larga

lista de clubs y grupos deportivos, culturales, etc., cuya organización está presente en la mayoría de institutos californianos. Un cuarto aspecto a destacar es el requisito de que todos los profesores nuevos deben adquirir formación especializada para trabajar con el alumnado de familias migrantes y de minorías lingüísticas y culturales, denominado «English Learner». Los profesores generalmente cumplen este requisito a través de formación especializada de postgrado que les otorga un Certificado de Desarrollo Académico Transcultural y Lingüístico (*Cross-Cultural Language and Academic Development Certificate, CLAD*). Este certificado se añade a una licenciatura de cuatro años y a uno o varios certificados de aptitud pedagógica (o credenciales que permiten dedicarse a la profesión docente si no se ha cursado una licenciatura en educación).

RESULTADOS EDUCATIVOS: PUNTOS FUERTES Y RETOS PENDIENTES

A pesar de los puntos fuertes de los dos sistemas educativos, que son muchos más de los expuestos en la sección anterior, y también a pesar del discurso de los dos contextos nacionales que propugna altos niveles académicos e igualdad de oportunidades, ambos acaban produciendo resultados globalmente desiguales para los grupos inmigrantes mayoritarios. Estas disparidades son más severas para los jóvenes de origen latinoamericano de primera y segunda generación en California y para los hijos de inmigrantes marroquíes y latinoamericanos en Cataluña, aunque en ambos países se identifican también claras diferencias de clase. En Cataluña, por ejemplo, los jóvenes latinoamericanos castellanohablantes que proceden de familias de clase media-alta tienen tan buenos resultados como los alumnos nativos catalanohablantes aunque deban aprender el catalán cuando se incorporan a la escuela. Mucho peor se encuentran en ambos sistemas los alumnos de origen inmigrante de países igualmente empobrecidos pero de posiciones sociales menos favorecidas.

Tal y como informa el Departamento de Educación de California (CDE), sólo el 27% de los alumnos latinos se consideran «competentes o muy competentes» en lengua inglesa, comparados con el 60% de los alumnos blancos no hispanos⁷. Entre los alumnos sin desventajas socioeconómicas, los alumnos latinos mantienen una diferencia notable y alarmante, con sólo un 40% de ellos considerados muy competentes, frente a un 66% de los alumnos blancos no hispanos así considerados. Los resultados son similares en los niveles de matemáticas (CDE, 2008b). También existen diferencias enormes en el porcentaje de alumnos que obtienen el graduado en educación secundaria, así como en los niveles de participación en los cursos de preparación pre-universitaria o en la educación superior. Sólo el 60% de los alumnos latinos se gradúa frente a un 77% de los alumnos blancos no hispanos⁸. De entre los que se gradúan, sólo un 20% de los latinos completa los cursos de secundaria superiores que se requieren para acceder a la universidad, frente a un 28% de los alumnos blancos. De hecho, no todos los alumnos pueden cursar la oferta existente porque esto dependerá de dónde hayan sido ubicados en los itinerarios de las distintas asignaturas y aunque los alumnos latinos suponían el 34% de los graduados escolares de California en 2003, tres años más tarde sólo representaban el 14% de las matrículas universitarias californianas y el 24% del alumnado en las universidades estatales de California, que tienen un sistema menos selectivo (CDE, 2008c; California Postsecondary Education Commission, 2008).

⁷ Reproducimos aquí las mismas categorías empleadas en los censos oficiales porque los datos están organizados a partir de éstas.

⁸ Estos datos no incluyen a los alumnos repetidores, es decir, se refieren exclusivamente a los alumnos que se gradúan tras cuatro años de instituto con un diploma ordinario de secundaria (California Now, 2008). Algunos estudios apuntan que los porcentajes de graduación para el alumnado «latino» son incluso inferiores (UCLA IDEA, 2007).

Por distintas razones, el Ministerio de Educación y el Departament d'Educació de la Generalitat todavía no hacen públicos datos similares y comparables sobre los resultados académicos del alumnado pero excepcionalmente hemos tenido acceso a una parte de los correspondientes del curso 2007-2008 en el marco de esta investigación comparativa⁹, que nos permiten constatar lo siguiente: aunque al final del curso 2007-2008 el nivel de acreditación de la ESO fue 10 puntos superior entre el alumnado de nacionalidad española escolarizado en los centros de titularidad privada y privada concertada (88%) al de los centros de titularidad pública (78%), las mayores desigualdades se localizaron entre el porcentaje medio de acreditación obtenido por el alumnado de nacionalidad española (83%) y el obtenido por el alumnado de nacionalidad extranjera (52%), cuyo nivel de acreditación de la ESO prácticamente no varía de un tipo de centros a otro por titularidad, aunque sí de un centro a otro independientemente de su titularidad, como hemos podido observar en nuestro trabajo de campo (Gibson, Carrasco et al., 2010; Pàmies, 2006; Ponferrada, 2008; Carrasco et al. 2009). A través de estos datos no podemos saber cómo inciden, además, las repeticiones de curso en el porcentaje de acreditación de unos y otros alumnos, y tampoco tenemos información sobre otro factor todavía más relevante para conocer las condiciones de finalización de la educación secundaria del alumnado, a pesar de saber que tiene un peso mucho mayor entre el de origen inmigrante: cuántos de estos alumnos se acreditaron con un currículum adaptado que en algunos centros supone un freno a la continuidad educativa, aunque la adaptación se haya pro-

ducido exclusivamente por cuestiones lingüísticas superables con el tiempo, como hemos podido observar en nuestro trabajo de campo.

Los datos demográficos y educativos de los que disponíamos hasta 2006 ya apuntaban a la emergencia de disparidades serias entre alumnos de nacionalidad extranjera y españoles en los porcentajes de graduación escolar en 4º de ESO, en las matrículas a Bachillerato y en la asistencia a la universidad. Un análisis de los resultados PISA en 2006 revelaba importantes desigualdades en los resultados educativos entre alumnos nativos y no nativos, y entre los de clases sociales altas y bajas tanto en España como al nivel de Cataluña en todas las materias estudiadas (Ferrer, Valiente, y Castel, 2008). Para los hijos de inmigrantes nacidos en España (es decir, la segunda generación), las diferencias eran prácticamente iguales (Zinovyeva, Felgueroso, y Vázquez, 2008). Los resultados medios en ciencias, matemáticas y comprensión lectora obtenidos por alumnos no nativos en España eran los más bajos entre los de los 27 países de la OCDE donde se llevó a cabo la evaluación PISA, mucho peores que los ya relativamente bajos resultados obtenidos por los estudiantes nativos, un hallazgo que cuestiona tanto la equidad como la excelencia del sistema educativo.

Además, las estimaciones correspondientes a 2005 para Cataluña mostraban una continuidad escolar después de 4º de ESO muy baja (del 25%) entre los estudiantes marroquíes, el grupo migrante más numeroso y con mayor tiempo de asentamiento en Cataluña. Los porcentajes de graduación escolar del alumnado latinoamericano (un conjunto de nacionalidades enormemente dispar que incluye distancias de clase mucho más polarizadas que entre la población autóctona de la sociedad receptora), cuya llegada y asentamiento ha sido mucho más reciente pero con la supuesta ventaja del conocimiento de una lengua románica muy cercana a la lengua vehicular, eran algo mejores pero igualmente

⁹ Agradecemos la oportunidad que nos ha brindado la Subdirecció General de Llengua i Entorn y que nos ha permitido contextualizar los resultados observados en los institutos de nuestros estudios de caso al tiempo que han permitido comparar la situación en Cataluña con la del resto de los países que han formado parte de la misma (además de los EEUU y España, el proyecto ha incluido Francia, el Reino Unido, Holanda y Suecia). En otros trabajos mostramos y analizamos estas cuestiones.

bajos (menos del 50% en el caso de los alumnos ecuatorianos; Carrasco, Ballestín y Borison, 2005). Un estudio realizado por Serra y Palaudàries (2007) en 18 institutos de Cataluña mostraba porcentajes de abandono escolar (alumnado que no finaliza 4º de ESO) de sólo un 12% entre alumnos de nacionalidad española pero de un 30% entre alumnos de nacionalidad no española, y de un 42% entre jóvenes inmigrantes recientemente llegados (es decir, aquellos que llevan menos de dos años en el sistema educativo). Menos de un 5% de los estudiantes de origen marroquí que sí obtenían el graduado en ESO continuaban su formación en Bachillerato, según datos del estudio longitudinal de Pàmies (2006), que coincidía con los resultados obtenidos en los demás estudios disponibles (Carrasco, et al. 2005). Dado que la inmigración internacional a gran escala en Cataluña es reciente y la investigación todavía no es sistemática a partir de datos producidos por la administración, en parte porque son necesarios debates y acuerdos muy importantes sobre los indicadores que podrían constituir un tratamiento justo, adecuado y útil, sería arriesgado proponer ahora tipos de comportamiento del alumnado extranjero en niveles educativos superiores. Por el momento podríamos prestar atención al alto grado de abandono detectado en primero de bachillerato entre aquellos alumnos de nacionalidad extranjera que habían logrado superar la enseñanza obligatoria y habían optado por seguir, al menos según los resultados obtenidos a partir de la muestra manejada por Serra y Palaudàries (2007).

UNA APROXIMACIÓN A LA COMPRESIÓN DE ESTOS DESIGUALES RESULTADOS

Nuestra investigación tanto en Cataluña como en California revela que a pesar de sus puntos fuertes ambos sistemas educativos operan paradójicamente de maneras poco acogedoras en la práctica. Los jóvenes inmi-

grantes son a menudo relegados a los márgenes de la vida escolar, al menos en parte como consecuencia de que las precauciones específicas y las estructuras escolares supuestamente destinadas a darles apoyo son claramente contradictorias con las fortalezas presentes en cada uno de los sistemas educativos. En Cataluña, a pesar de una sensibilidad mayor hacia el multilingüismo, la sociabilidad, las escuelas pequeñas y la educación escolar temprana desde los 3 años, herramienta central señalada en los informes de la OCDE para luchar contra la desigualdad educativa, siguen siendo factores clave las jerarquías étnicas y lingüísticas existentes en los centros educativos. Y en parte debido a ello, los puntos fuertes mencionados se desarrollan con grandes contradicciones. En primer lugar, sólo las lenguas europeas forman parte del currículum formal. El catalán, el castellano y el inglés son asignaturas obligatorias, mientras que el francés, y el alemán, pueden elegirse como optativas, pero las lenguas no occidentales están ausentes del currículum, son consideradas una barrera y, cuando forman parte de la oferta curricular —algo en lo que se ha hecho un esfuerzo considerable por parte de la administración catalana desde 2005— se ubica su enseñanza en las actividades extracurriculares y voluntarias, en algunos casos con resistencias de las propias escuelas ante la posibilidad de disponer de este recurso para las familias —inmigrantes o no— interesadas en ello. En los últimos años de educación secundaria, que han sido nuestro principal objeto de atención, los jóvenes inmigrantes recientemente llegados a menudo acaban segregados la mayor parte del día o el día entero en aulas específicas que también la mayoría de centros se han resistido a entender como un recurso flexible y no como un espacio físico, social y académico separado. Después de la estancia en recursos separados, al menos uno de cada tres institutos (Ferrer et al. 2008) les ubican en itinerarios separados de bajo nivel, donde están sobrerrepresentados, aunque esta separación por niveles sea teóricamente contraria a la

política educativa oficial. Hemos observado esta práctica, con distintas versiones, en todos los centros de nuestro trabajo de campo.

Hay que reconocer que no sólo no se ha resuelto sino que se ha agravado el efecto de los dos procesos paralelos que sorprendieron a las escuelas y al profesorado en España sin preparación: la perversión del concepto y las prácticas de atención a la diversidad al coincidir el desarrollo de la reforma educativa basada en la comprensividad y el rápido crecimiento de la proporción de alumnado extranjero. Es de sobra conocido el hecho de que el despliegue de la reforma educativa de 1995, que extendió la escolarización obligatoria hasta los 16 años, fue muy impopular entre el profesorado de secundaria, acostumbrado a que los institutos fueran selectivos y percibiendo el requerimiento de educar a todos los estudiantes como una pérdida de estatus profesional y se sumó a la falta de formación especializada y adecuada en relación con la diversidad cultural o lingüística, a pesar de los importantes cambios demográficos en la población escolar causados por la inmigración a gran escala intensificada en los últimos 8 años. Además, aunque los profesores de secundaria deben tener una licenciatura de cuatro años en la materia que después impartirán, carecen de preparación seria para enseñar. El fracaso del CAP o Certificado de Aptitud Pedagógica ha sido manifiesto y están por ver los efectos del nuevo Máster en Educación Secundaria, que sigue confiando a los institutos la tarea de completar la formación adquirida en la universidad con prácticas a menudo altamente cuestionadas por la investigación, como ocurre desde siempre en educación primaria. Con notables excepciones, en los centros observados prevalecen los métodos de enseñanza y aprendizaje centrados en la figura del profesor, limitando seriamente las posibilidades de reconocer y promover métodos centrados en el alumnado, largamente experimentados y más activos y participativos, para alcanzar los resultados académicos. Por añadidura, algunas medidas

recientes diseñadas aparentemente para favorecer la integración académica de los hijos de inmigrantes presentan una retórica convencional de inclusión, acogida global y educación intercultural pero se constituyen alrededor de dispositivos que por una parte promueven el aislamiento y adelantan la experiencia de segregación y, por la otra, ponen de manifiesto las carencias de los centros educativos en aquellos aspectos de proximidad y acogida de las familias que sí están llevando a cabo estos dispositivos con mayor éxito (véase Simó, Pàmies et al; 2009 y 2010; Collet, Narciso et al., 2010; Carrasco, 2010). En definitiva, tanto en algunas escuelas como en los experimentales «espacios de bienvenida educativa» (*EBE* o *Espais de Benvinguda Educativa*) separados de las dependencias escolares, los alumnos de origen inmigrante son segregados en clases separadas con el objetivo de aprender la lengua vehicular¹⁰, aunque esta práctica se ha demostrado menos eficiente para el desarrollo de compe-

¹⁰ Este tipo de organización docente sería similar a lo que en EEUU se conoce como English Language Development (ELD), o English as a Second Language (ESL). Es decir, organizando la ubicación del alumnado en el sistema educativo y en la escuela y, por lo tanto, condicionando su acceso al curriculum y a los recursos escolares generales, al conocimiento de la lengua vehicular, es decir, limitando la consideración de otras formas de aprendizaje y, lo que es más importante, limitando las oportunidades de aprendizaje en el contexto en el que se usa. En California, además, existe una asociación popular muy generalizada de consecuencias nefastas entre ser hablante de español (hecho al que se atribuyen dificultades específicas de aprendizaje del inglés), tener una producción verbal en inglés limitada (a pesar de que en muchos casos observados, y de ser un hecho aceptado en la literatura especializada, se sabe que el nivel de comprensión siempre es mucho más alto) y suponer que, debido al tipo de participación mucho mayor y más asertiva del alumnado que se espera en clase en la cultura escolar norteamericana, en una clase ordinaria se daría una injusta situación 'sink or swim' (literalmente, hundirse o nadar) que las clases separadas pueden evitar. Para un análisis más detallado de las consecuencias de la consideración del español en los EEUU y del Islam en España como barreras al aprendizaje y la participación, ver Carrasco, Pàmies y Ponferrada 2010 (en prensa).

tencias lingüísticas que ubicarles en las clases ordinarias sin separación de niveles y con apoyos dentro del aula (Besalú & Vila, 2007).

Una situación muy similar se constata en los institutos californianos, coincidiendo las contradicciones en la práctica. A pesar del discurso de logros académicos y preparación para la educación superior para todos, y también a pesar del énfasis en la toma de decisiones basadas en información más precisa sobre necesidades específicas, la promoción de la participación estudiantil y la formación específica del profesorado en estos temas, en la práctica es muy alta la proporción de alumnos hijos de inmigrantes que acaban siendo segregados en las clases especiales de inglés (*English Language Development, ELD*) y separados por su nivel de conocimiento del mismo, con materiales curriculares inadecuados y profesores poco preparados para responder a las necesidades lingüísticas y académicas de sus alumnos (Gándara y Rumberger, 2006; Gándara, Maxwell-Jolly, y Rumberger, 2008). La cultura «*English only*» (sólo inglés) contribuye a mantener jerarquías lingüísticas rígidas donde la lengua materna de un estudiante inmigrante se considera un déficit o una barrera en lugar de una habilidad o un recurso, y donde el bilingüismo o el multilingüismo de estos alumnos (que pueden desenvolverse en inglés, en español y, muchas veces, en lenguas indígenas) raramente se felicita o premia (García et al., 2008 y jamás se aprovecha académicamente). Desgraciadamente, los alumnos inmigrantes a menudo interiorizan la noción de que son menos inteligentes y racionalizan las diferencias en los resultados académicos como si se tratara de las consecuencias de sus propios fracasos, en lugar de responsabilizar a las políticas, los programas y las prácticas educativas (Gibson y Hidalgo, 2006; Oakes y Quartz, 1995; Olsen, 1997). Además, mientras los profesores generalmente piensan que sus clases y otros espacios de la escuela promueven la participación y el sentido de pertenencia para todos los alumnos 'que se esfuerzan', los hijos de inmi-

grantes, incluso los de los cursos más avanzados o los que están en los itinerarios más académicos, a menudo se sienten poco apoyados, marginados y silenciados. Y nuestras observaciones en los institutos californianos confirman anteriores hallazgos (Gibson et al., 2004; Noguera y Wing, 2006) y muestran su incidencia en distintos tipos de centros.

Ambos sistemas definen claramente sus objetivos a la hora de diseñar las respuestas a las necesidades de los jóvenes de origen inmigrante, pero ambos están fracasando. En relación con la educación del alumnado clasificado como «*English Learner*», el Departamento de Educación de California (2006) aspira a:

- «Ofrecer formación que promueva el desarrollo de la lengua inglesa de los alumnos «EL» para que estos alcancen niveles de excelencia comparables con los de los nativos anglohablantes;
- Eliminar las diferencias académicas que separan a los alumnos «EL» de sus compañeros nativos anglohablantes; [y]
- Apoyar a los alumnos «EL» para ayudarles a alcanzar, en un periodo razonable de tiempo, el mismo nivel alto de resultados académicos que se espera de todos los alumnos.»

A pesar de estos objetivos tan loables, las estructuras y las prácticas de escolarización contribuyen a perpetuar las grandes y persistentes diferencias entre los resultados o, de hecho, entre las oportunidades (Rogers, Terriquez, Valladares, y Oakes, 2006). El inspector general del estado para la instrucción pública en California ha reconocido recientemente las disparidades «perniciosas» y «dominantes» que existen entre estudiantes blancos y latinos, y entre nativos anglohablantes y alumnos «*English Learners*» y, aparentemente, los responsables políticos del estado están estudiando mecanismos para reducir esas diferencias (CDE; 2008d).

En Cataluña, el actual Plan de Lengua y Cohesión Social (*Pla LICS*) subraya la necesidad de «acomodar mejor el número creciente de alumnado de origen inmigrante y de prestar atención a la emergencia de nuevas formas de exclusión social» preservando al mismo tiempo la lengua catalana (Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya, 2005). Algunas medidas específicas de este plan aconsejan a los profesores que:

- Consoliden el catalán como la lengua vehicular común de un esquema multilingüe
- Proporcionen educación intercultural basada en la igualdad, la solidaridad y el respeto hacia la diversidad cultural en un contexto de diálogo y convivencia; y
- Fomenten la igualdad de oportunidades como forma de erradicar toda marginación.

Igual que en California, las estructuras y las prácticas educativas con frecuencia operan en el sistema catalán de forma contradictoria con los objetivos marcados o bien contribuyen poco a promoverlos. La perspectiva del déficit¹¹ sobre los estudiantes inmigrantes persiste ampliamente en los imaginarios escolares, y los enfoques de educación intercultural que se han popularizado no tienen ninguna capacidad para transformar esta situación, a pesar de la atención desproporcionada que han logrado absorber en esta complicada década. Aunque los estudiantes recién llegados puedan percibir inicialmente las clases separadas como acogedoras o más

seguras, después sufren las consecuencias de un currículum menos estimulante y un contacto intercultural muy escaso, azaroso y no siempre positivo. El énfasis de la política oficial y de una cultura escolar muy arraigada en la sociabilidad, que incluye un discurso explícito sobre el diálogo y el respeto, y la ausencia de datos públicos disponibles sobre los logros académicos separados por subgrupos de alumnos que puedan incidir en una reflexión y un debate sobre los resultados nada satisfactorios logrados a partir de la organización y las prácticas vigentes, contribuyen a distraer la atención de las actuales disparidades en los resultados entre los jóvenes inmigrantes y nativos, que de todas maneras tienden a naturalizarse, o se siguen explicando en términos ajenos a la acción educativa, incluso en amplios sectores de la investigación educativa (la escolarización previa, el capital académico de las familias, la distancia cultural...).

Así, a pesar de los puntos fuertes que se identifican en ambos sistemas educativos y de los objetivos explícitos de fomento de la igualdad de oportunidades educativas para los hijos de inmigrantes, los resultados de la investigación siguen mostrando que, a nivel local y concreto de los centros educativos, las ideologías, estructuras y prácticas acaban produciendo experiencias poco acogedoras que son muy similares para los alumnos de origen inmigrante. Más concretamente, en nuestra investigación en seis centros de secundaria y sus entornos comunitarios en Cataluña y California, seleccionados por constituir tipos similares de diversidad en cuanto a la composición socioeconómica, lingüística y de orígenes del alumnado escolarizado, hemos visto que:

- Mientras el discurso oficial de la escuela aparentemente celebra la diversidad cultural y lingüística, los hijos e hijas de familias inmigrantes (nacidos en la sociedad de origen o en la sociedad receptora) a menudo acaban siendo silenciados y alienados en la escuela

¹¹ Desde la perspectiva del déficit se explican los malos resultados académicos del alumnado siempre en relación con alguna deficiencia del individuo, su contexto familiar, social, cultural o lingüístico, en lugar de buscar las causas en las deficiencias sistemáticas de la propia escuela, de la organización escolar, de la formación y las actitudes del profesorado, de las prácticas docentes o del sistema educativo (Valencia, 1997).

porque las prácticas reales relacionadas con la diversidad cultural suelen ser elitistas, esencializadoras o superficiales.

- Los alumnos de origen inmigrante con frecuencia se sienten marginados tanto si usan su lengua materna como si utilizan la lengua de acogida porque las diferencias entre lenguas y entre acentos a menudo se construyen de forma jerárquica, y en especial ante los alumnos que pertenecen a grupos que se asocian a historias de contacto problemáticas y cargadas de prejuicios que impregnan la cultura escolar y las actitudes del profesorado.
- El hecho de que las escuelas y los profesores propugnen una ideología basada en la meritocracia conduce a los hijos de inmigrantes –como parte de un proceso que afecta ampliamente al alumnado de clase trabajadora– a culparse a sí mismos con el tiempo por sus resultados desiguales, en lugar de comprender que las prácticas escolares actúan como los privilegios en la separación por niveles y favorecen siempre a los estudiantes nativos de clases media y media-alta.
- Aunque las clases de acogida en los institutos catalanes y las de desarrollo de lengua inglesa en los institutos californianos intentan acelerar la integración social y académica de los jóvenes inmigrantes, los alumnos ubicados en estos dispositivos y espacios a menudo se encuentran segregados de sus compañeros nativos la mayor parte del día (por mecanismos distintos que acaban coincidiendo en sus efectos), con actividades infantilizadoras y poco estimulantes, materiales curriculares inadecuados y con profesores que no han sido formados apropiadamente para atender sus necesidades. Esta situación se repite al ser transferidos en altas proporciones a los itinerarios adaptados y de más bajo nivel, con el consecuente gran abandono y expulsión sin formación a

un mercado laboral que, en una situación de crisis de modelo productivo como la actual, cada vez les puede absorber menos y en peores condiciones.

- Aunque el discurso pedagógico de la escuela habla de inclusión y de igualdad de oportunidades, y aunque las clases ordinarias supuestamente constituyen espacios de éxito académico y continuidad educativa para todos, la realidad es que los hijos de inmigrantes a menudo se sienten poco apoyados, silenciados, y marginados en estas clases, protagonizando un segundo tipo de abandono todavía menos visible, el de aquellos que lograron inicialmente acceder a ellas.
- A pesar de la existencia de actividades más transversales (visitas, excursiones, etc.) o extracurriculares (talleres, deportes, etc.) completa y promueve la participación y el sentido de pertenencia del conjunto del alumnado al centro, estas actividades frecuentemente se organizan de manera que dificultan la participación del alumnado de origen inmigrante, o se siguen organizando injustificadamente aparte de las que existen para el resto del alumnado mayoritario, contribuyendo así aún más a las experiencias de no-pertenencia de los primeros.

En ambos países, las provisiones específicas para el alumnado de origen inmigrante tal y como se llevan a cabo actualmente resultan a menudo contradictorias con sus claros puntos fuertes, tan profundamente arraigados en los dos sistemas educativos, aunque éstos resulten distintos entre sí. Otras investigaciones anteriores llamaban la atención sobre resultados académicos desiguales y patrones contradictorios como los que hemos hallado (véase, por ejemplo, Gitlin et al., 2003; Noguera y Wing, 2006; Oakes, 2005), pero en este proyecto comparativo hemos podido observar la extraordinaria similitud

de los procesos vividos por los jóvenes de origen inmigrante en contextos y entornos socio-culturales, educativos y lingüísticos muy distintos, y esto nos puede conducir a revisar algunas de las aparentes soluciones que ya han sido probadas en otros sistemas y que se promueven como cambios necesarios, sin prestar atención suficiente a las condiciones de su implementación y a los efectos que producen.

UNA REFLEXIÓN FINAL

Nuestro análisis parece desprender un cierto fatalismo. Es cierto que nos hemos concentrado en ver cuán similares son los aspectos que pueden acercarnos a la comprensión de las razones por las cuales persisten las desigualdades educativas en contextos aparentemente tan distintos, pero no pensamos que esta situación sea inevitable. Afortunadamente, en la actualidad no cesa de aumentar la evidencia a favor de los programas educativos más efectivos en la promoción de la inclusión social y educativa de los jóvenes de origen inmigrante que incorporan su conocimiento multilingüe y transnacional y se fundamentan en él, en lugar de relegar la diversidad a actividades folklorizadas o considerarla un obstáculo para el éxito académico. Un ejemplo paradigmático en Cataluña corresponde a la multipremiada iniciativa *Les llengües del món*, en la cual los alumnos de origen inmigrante de un instituto del centro de Barcelona han creado una web donde comparten en abierto su conocimiento multicultural y lingüístico y enseñan sus lenguas familiares¹². Tanto en Cataluña como en California observamos así mismo otros ejemplos de este tipo que tenían un impacto espectacular y en muchos más aspectos de los esperados. La cuestión es que ninguna de estas

iniciativas podía contrarrestar la fuerza de los procesos de expulsión académica, social y física hacia los márgenes de la escuela durante mucho tiempo por sí sola, y se hacía imprescindible incorporarlas a un proyecto compartido, transversal y global.

El profesorado y las administraciones pueden ayudar a atender las necesidades del alumnado de origen inmigrante escuchando detenidamente sus voces, y por encima de todo, reexaminando las estructuras, las políticas y las prácticas escolares desde sus experiencias. Por ejemplo, preguntándose en cada centro educativo, ¿qué estructuras y prácticas específicas llevan a los jóvenes alumnos de origen inmigrante a sentirse silenciados y marginados en las clases con alumnos nativos?, ¿qué contribuye a que se sientan avergonzados o incluso ridiculizados cuando usan la lengua de acogida, o a que se sientan poco bienvenidos en ciertos espacios de la escuela?, ¿qué provoca que sean reticentes a participar en las actividades escolares?, ¿qué mecanismos perversos les llevan a culparse a sí mismos de las diferencias académicas que existen? O, al contrario, ¿qué estructuras y prácticas llevan a los jóvenes de origen inmigrante a mezclarse con sus compañeros nativos, a sentirse bienvenidos en los espacios propios de la cultura predominante, a sentirse válidos por el hecho de conocer otras lenguas, a sentirse académicamente estimulados?

Los propios alumnos pueden ayudar a sus profesores a comprender cómo la cultura y la estructura escolar promueve o impide sus oportunidades. Las sugerencias de estos jóvenes también pueden ayudar a sus profesores a la hora de identificar las «palancas de cambio»¹³ (Ainscow, 2005) que favorecen la inclusión y la corresponsabilidad. Animamos a los profesores a documentar micro-procesos específicos que contribuyan a la participación y al sentido de pertenencia de los alumnos de

¹² Proyecto *Les Lllengües del Món*, IES Miquel Taradell (Barcelona). [Accesible en línea: <http://www.ravalnet.org/iestarradell/lm/>]

¹³ Traducción nuestra. En el original: *levers for change*.

origen inmigrante en sus clases y que compartan estas ideas con el resto del profesorado de sus centros. Finalmente, urgimos a los educadores y a los políticos en ambos países a concentrarse en cómo los puntos fuertes clave de cada sistema pueden ser disfrutadas de la misma manera tanto por el alumnado mayoritario como por el alumnado de origen inmigrante y minoritario.

AGRADECIMIENTOS

Las investigaciones a las que se refiere este artículo han sido posibles gracias a la financiación de la U.S. National Science Foundation's Partnerships for International Research and Education (PIRE) y la Nuffield Foundation del Reino Unido, así como del MICINN, a través de los proyectos I+D SEJ 0933 2005-2008 *Familias transnacionales, identidades e integración socioeducativa de los niños y jóvenes hijos de inmigrantes*, y *The Children of Immigrants in Schools in the US and the EU* (2005-2010).

REFERENCIAS

- AINSCOW, M. (2005). «Developing inclusive education systems: What are the levers for change?» *Journal of Educational Change*, 6, 109-124.
- ARANGO, J. (2004) «La inmigración en España a comienzos del siglo XXI», en Jesús Leal Maldonado (coord.), *Informe sobre la situación demográfica en España*, Madrid: Fundación Fernando Abril Martorell, pp. 161-186.
- BESALÚ, X. y VILA, I. (2007). *La buena educación: Libertad e igualdad en la escuela del siglo XXI*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- CACHÓN, L. (2002) «La formación de la España inmigrante: mercado y ciudadanía», *REIS*, pp. 95-126.
- CALIFORNIA DEPARTMENT OF EDUCATION. (2006). *Fact book 2006: Handbook of education information*. Retrieved November 22, 2008, en www.cde.ca.gov
- CALIFORNIA DEPARTMENT OF EDUCATION (2008a). *Ed-Data*. Retrieved November 20, 2008 en <http://www.ed-data.k12.ca.us/>
- CALIFORNIA DEPARTMENT OF EDUCATION (2008b). *Achievement gap fact sheet*. Retrieved November 28, 2008, en <http://www.cde.ca.gov/eo/in/se/agfactsheet.asp>
- CALIFORNIA DEPARTMENT OF EDUCATION (2008c). *Public school summary statistics 2005-06*. Retrieved November 25, 2008, en <http://www.cde.ca.gov/ds/sd/cb/sums05.asp>
- CALIFORNIA DEPARTMENT OF EDUCATION. (2008d). *Closing the achievement gap: Achieving success for all students*. Retrieved November 28, 2008 en <http://www.closingtheachievementgap.org>
- CALIFORNIA POSTSECONDARY EDUCATION COMMISSION (2008). *Ethnicity snapshots*. Retrieved November 26, 2008, en <http://www.cpec.ca.gov/StudentData/EthSnapshotGraph.asp>
- CARRASCO, S. (dir.) (2002) *Infància i immigració: entre els projectes dels adults i les realitats dels infants*. Vol. IV, Informe Infància i Famílies als inicis del segle XXI, Barcelona : CIIMU [Accesible en línea: www.ciimu.org].
- CARRASCO, S. (coord.) (2004) *Inmigración, contexto familiar y educación. Procesos y experiencias de la población marroquí, ecuatoriana, china y gambiana*. Colección Educación y Sociedad, nº 15. Barcelona: ICE-UAB.
- CARRASCO, S. (dir.), BORISON, A., BALLESTÍN, B. (2005). *Infància i immigració: Tendències, relacions, polítiques*. Vol. II, *Informe Infància, Famílies i Canvis Socials a Catalunya*, Barcelona: CIIMU [Accesible en línea: www.ciimu.org].
- CARRASCO, S. y PÀMIES, J. (2008) Alumnado extranjero y condiciones de escolarización: datos disponibles y datos necesarios para comprender la desigualdad, en *Revista Padres y Madres de alumnos y alumnas (CEAPA)*, nº 98, pp. 19-24.
- CARRASCO, S., PÀMIES, J., PONFERRADA, M., BALLESTÍN, B. y BERTRAN, M. (2009) Segregación escolar e inmigración en Cataluña: aproximaciones etnográficas, *EMIGRA Working Papers*, 126. [Accesible on line: <http://www.uab.es/emigra.org/working>]

- CARRASCO, S., PÀMIES, J., PONFERRADA, M. (2010) «Fronteras visibles y barreras ocultas. Aproximación comparativa a la experiencia escolar del alumnado marroquí en Cataluña y mexicano en California», en *Migraciones* (en prensa).
- CHILDREN NOW. (2008). *California report card 2008: The state of the state's children*. Oakland. [Accesible on line] <http://publications.childrennow.org/assets/pdf/policy/rc08/ca-rc-2008.pdf>
- COLLET, J., NARCISO, L., et al. (2010) *Espais de Benvinguda Educativa (EBE) i Escola : quin valor afegit?*, a *Guix, elements d'acció educativa* (en prensa).
- DEPARTAMENT D'EDUCACIÓ DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA. (2005). *Language and social cohesion plan: Education and immigration*. [Accesible on line <http://www.xtec.cat/lic/>]
- DEPARTAMENT D'EDUCACIÓ DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA. (2010). *Estadística d'educació*. [Accesible on line <http://www20.gencat.cat/portal/site/Educacio/>]
- FERRER, F. (dir), VALIENTE, O., CASTEL, J. L. (2008). *Equitat, eficiència i excel·lència a Catalunya. Una anàlisi comparada*. Barcelona: Fundació Bofill. [Accesible on line www.fbofill.cat/intra/fbofill/documents/]
- GÁNDARA, P. y RUMBERGER, R. (2006). *Resource needs for California's English learners*. UC LMRI Paper [Accesible on line: http://lmri.ucsb.edu/publications/07_gandara-rumberger.pdf]
- GÁNDARA, P., MAXWELL-JOLLY, J. y RUMBERGER, R. (2008). *Resource needs for English learners: Getting down to policy recommendations*. UC LMRI Policy Report. April.
- GARCIA, O., KLEIFGEN, J. y FALCHI, L. (2008). En *English language learners to emergent bilinguals. Equity Matters: Research Review* No. 1. Equity in education forum series, Teachers College, Columbia University.
- GIBSON, M., CARRASCO, S., PÀMIES, J., PONFERRADA, M. y RÍOS, A. (en prensa). Different systems, similar results: Immigrant youth at school in California and Catalonia, en Richard Alba y Jennifer Holdaway (Eds.), *Children of immigrants in schools in the US and the EU*, Oxford University Press, en prensa.
- GIBSON, M., GÁNDARA, P. y KOYAMA, J., (Eds.). (2004). *School connections: U.S. Mexican youth, peers, and school achievement*. New York: Teachers College Press.
- GIBSON, M. e HIDALGO, N. (2006). «Spaces of belonging and not belonging in a desegregated high school». Paper presented at the annual meeting of the American Educational Research Association, San Francisco, April.
- GIBSON, M. e HIDALGO, N. (2009). Bridges to success in high school for migrant youth. *Teachers College Record* 111(3).
- GIBSON, M. y CARRASCO, S. (2009) The education of immigrant youth: some lessons from the US and Spain, en *Theory Into Practice*, Vol 28 (4), pp 249-257.
- GITLIN, A., BUENDÍA, E., CROSLAND, K. y DOUMBIA, F. (2003). The Production of margin and center: Welcoming-unwelcoming of immigrant students. *American Educational Research Journal*, 40 (1), 91-122.
- IZQUIERDO, Antonio (1996) *La inmigración inesperada*. Madrid, Trotta.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA, GOBIERNO DE ESPAÑA. (2008). *Estadísticas de la educación*. [Accesible on line www.mepsyd.es/horizontales/documentacion/estadisticas.html]
- NOGUERA, P. A., WING, J. Y., eds. (2006). *Unfinished business: Closing the racial achievement gap in our schools*. San Francisco: Jossey-Bass.
- OAKES, J. (2005). *Keeping track: How schools structure inequality*. 2nd ed. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- OAKES, J. y QUARTZ, K. H. (Eds.) (1995). *Creating new educational communities*. Chicago: University of Chicago Press.
- OLSEN, Laurie (1997). *Made in America: Immigrant students in our public schools*. NY: The New Press.
- PÀMIES, J. (2006). *Dinàmiques escolares y comunitarias de los hijos e hijas de familias inmigradas marroquíes de la Yébalá en la periferia de Barcelona*, UAB. Tesis doctoral [Accesible on line: www.tdx.cat/]

PONFERRADA, M. (2008) *Chicas y poder en la escuela. Identidades académicas, sociales y de género entre jóvenes de la periferia*, UAB. Tesis doctoral [Accesible on line: www.tdx.cat]

ROGERS, J., TERRIQUEZ, V., VALLADARES, S., OAKES, J. (2006). *California educational opportunity report 2006: Roadblocks to college*. UCLA/IDEA (UCLA Institute for Democracy, Education, and Access) and UC/ACCORD (UC All Campus Consortium on Research for Diversity). [Accesible on line en <http://www.idea.gseis.ucla.edu/publications/eor07/state/pdf/StateEOR2007.pdf>]

RUBINSTEIN-ÁVILA, E. (2007). What counts as literacy for Yanira Lara: From the Dominican Republic to Drew High. *Reading Research Quarterly*, 42(4), 568-589.

SERRA, C. y PALAUDÀRIES, J. M. (2007). L'alumnat de nacionalitat estrangera en els estudis postobligatoris. In M. J. Larios y M. Nadal, (Eds.). *L'estat de la immigració a Catalunya. Anuari 2006* (pp. 301-334). Barcelona: Mediterrània.

SIMÓ, N., PÀMIES, J., et al. (coord.) (2010) *Els Espais de Benvinguda Educativa de Vic i Reus. Informe d'Avaluació II* (documento interno, 212 pp.).

TERRAZAS, A. y BATALOVA, J. (2008). *The most up-to-date frequently requested statistics on immigrants in the United States*. Migration Information Source, December. Migration Policy Institute. [Accesible on line en <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?id=714#5>]

UCLA IDEA & UC ACCORD. (2007). *Latino educational opportunity report: California's Latino opportunity gap*. [Accesible on line en <http://www.idea.gseis.ucla.edu/publications/eor07/index.html>]

VALENCIA, R. (Ed.) (1997). *The evolution of deficit thinking: Educational thought and practice*. Washington, D.C.: Falmer Press.

VALENZUELA, A. (Eds.) (2005). *Leaving children behind: how «Texas-style» accountability fails Latino youth*, Albany: SUNY Press.

ZINOVYEVA, N., FELGUEROSO, F. & VÁZQUEZ, P. (2008). *Immigration and students' achievement in Spain*. Documento de Trabajo/Working Paper 2008-37. Madrid: Informe FEDEA.

Recomendaciones clave sobre las realidades educativas comparadas

- (1) KENNER, C. y HICKEY, T., (Eds.) (2008). *Multilingual Europe: Diversity and learning*. Londres: Trentham Books.

Este libro escrito en colaboración con los distintos participantes de la serie de seminarios *Multilingual Europe* en Goldsmiths College de la Universidad de Londres (A. Mor-Sommerfeld, C. Helot, J. Nortier, D. Portante, S. Carrasco, etc.) ilustra como se puede trabajar conjuntamente desde la investigación, las políticas y las prácticas en el ámbito educativo. Comparando experiencias de Francia, Irlanda, Luxemburgo, los Países Bajos, España, Suecia y Gran Bretaña, el libro muestra y analiza iniciativas multilingües exitosas, creando comunidades escolares multilingües que promuevan simultáneamente habilidades lingüísticas, entendimiento intercultural y buenos resultados académicos.

- (2) JOCILES RUBIO, M. y FRANZÉ MUDANÓ, A. (Coords.) (2008) *¿Es la escuela el problema? Perspectivas socioantropológicas de etnología y educación*. Madrid: Trotta.

Este libro formula la pregunta clave, que se dirige tanto a los investigadores como a los profesionales de la intervención socioeducativa, con el objetivo de «restituir la complejidad» de las realidades educativas a la investigación de las mismas, por medio de abordajes multidimensionales, extremo de enorme trascendencia para su comprensión. A partir de contribuciones de autores españoles y de otros países, que presentan resultados de investigación etnográfica y reflexiones teóricas y metodológicas, la obra abunda en la consideración de la educación como proceso social y en el valor de la etnografía para acceder al mismo y plantear intervenciones mejor fundamentadas, desde las experiencias y construcciones de los sujetos y las instituciones.

- (3) GÁNDARA, P. y CONTRERAS, F. (2009). *The Latino education crisis: The consequences of failed social policies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Este importante y oportuno libro revela la magnitud de la crisis educativa para los alumnos de origen latinoamericano, que ahora ya

suponen uno de cada cinco chicos y chicas en edad escolar en los EEUU. A través de datos demográficos extensivos y de una selección significativa de estudios de caso, Gándara y Contreras ayudan a comprender la acumulación de retos a los que se enfrentan estos alumnos dentro y fuera de la escuela. *The Latino Education in Crisis* es una llamada a la acción que debería ser lectura obligatoria para todos aquellos que estén involucrados en la planificación educativa en los EEUU y otros países.

- (4) OAKES, J. & SAUNDERS, M. (Eds.). (2009). *Beyond Tracking: Multiple Pathways to College, Career and Civic Participation*. Cambridge, MA: Harvard Education Press.

Beyond Tracking aborda la cuestión de las deficiencias estructurales en los institutos que dejan a centenares de estudiantes sin preparación ni para formarse profesional-

mente ni para acceder a la universidad. Oakes, Saunders y los demás colaboradores de este volumen proponen un modelo de itinerarios múltiples pero integrados para los institutos que incluya cuatro componentes obligatorios clave: preparación pre-universitaria, formación profesional y técnica, prácticas laborales monitorizadas y servicios de apoyo adicional para atender a las necesidades específicas del alumnado y los entornos comunitarios en los que se ubican los centros. Dirigida por Jeannie Oakes, investigadora de referencia en la cuestión de las prácticas de segregación interna que ha dado nefastos resultados en los EEUU, esta es una propuesta innovadora para reformar los institutos con el objetivo de que los alumnos estén preparados tanto para el mercado laboral como para su continuidad en la educación superior, en lugar de no estarlo para ninguna de ambas opciones.

RESUMEN España y los Estados Unidos de América tienen historias de inmigración muy distintas, así como un sistema educativo y unas políticas educativas también diferentes. Sin embargo, existen similitudes en muchos aspectos insospechados, algo que se hace particularmente evidente al centrarse en áreas específicas. De hecho, a pesar de sus esfuerzos oficiales para acoger a los jóvenes de origen inmigrante, los dos sistemas educativos operan paradójicamente de maneras poco acogedoras, relegándoles a los márgenes de la vida escolar. En este artículo, las autoras recurren a la investigación comparativa que han llevado a cabo en equipo entre institutos de California y Cataluña como parte del proyecto *The Children of Immigrants in Schools in the EU and the US*, coordinado por Richard Alba (CUNY) y de otros proyectos previos. Este artículo subraya algunas contradicciones entre las fortalezas y las deficiencias identificadas en cada sistema educativo. A la luz de las experiencias de los estudiantes hijos de inmigrantes en ambos países, las autoras hacen algunas sugerencias para la mejora de las prácticas educativas de las que estos alumnos son destinatarios.

Palabras clave: hijos de inmigrantes, educación secundaria, Cataluña, California, investigación comparativa

ABSTRACT Spain and the United States have had radically different immigration histories, and they also have very different education systems and policies, yet there are unexpected similarities, particularly when focusing on areas with specific features. In fact, despite official efforts to welcome immigrant youth, both education systems operate paradoxically in ways that are unwelcoming, relegating immigrant youth to the margins of school life. In this paper, the authors draw on the comparative research they have conducted with their team in high schools in California and Catalonia as part of the project *The Children of Immigrants in Schools in the EU and the US*, coordinated by Richard Alba (CUNY) and other previous projects. The article highlights some contradictions between the strengths and shortcomings identified in each education system. In light of immigrant students' experiences in both countries, the authors provide suggestions for the improvement of educational practice for the children of immigrants.

Key words: children of immigrants, secondary education, Catalonia, California, comparative research

Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010*

ÁNGELES SOLANES**

1. INTRODUCCIÓN

Desde que en 1985 se aprobara la primera ley de derechos y libertades de los extranjeros en España, la normativa en esta materia ha sufrido modificaciones sustanciales paralelas al crecimiento espectacular de los flujos migratorios hacia España (Izquierdo 2006). Con ocasión de la celebración del veinticinco aniversario de dicha ley, un recorrido panorámico por las principales disposiciones destinadas a concretar el estatuto de los nacionales de terceros estados en España puede servirnos para realizar un balance.

La hipótesis sobre la que este trabajo se articula gira entorno a tres variables:

1. La consideración de que el pretendido modelo español ha sido muchas veces improvisado y con una técnica jurídica

mejorable que, por una parte, ha supuesto el continuo solapamiento de normas (en lugar de optar por el mecanismo de la derogación como se ha hecho, por ejemplo, en el caso del asilo y la protección subsidiaria), y por otra parte, ha llevado a las declaraciones de inconstitucionalidad del Tribunal Constitucional y de nulidad por parte del Tribunal Supremo.

2. Algunas de las disposiciones legales se han concretado pensando en el intento de evitar el abuso de la norma para acabar consagrando como regla lo que debería ser la excepción. La preocupación por la seguridad y la progresiva laboralización de la inmigración han sido dos de los pilares de la normativa que han servido para apuntalar restricciones de los derechos y limitaciones de las garantías.
3. Las modificaciones legales, justificadas por la necesidad de adaptarse a los instrumentos europeos, se han realizado transponiendo las directivas, no siempre formalmente, pero obviando otros instrumentos internacionales de referencia como la Convención de Naciones Unidas de 1990, para la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y

* Este artículo ha sido realizado en el marco del proyecto Consolider Ingenio CSD-2008-00007 El tiempo de los derechos, financiado por el Ministerio de Educación, el proyecto Prometeo 2010/099 de la Generalitat Valenciana y el proyecto I+D del Ministerio de Ciencia e Innovación *Inmigración, Integración y Políticas públicas: garantías de los derechos y su evaluación*, DER 2009-10869.

** IUDH. Universitat de València.

sus familiares, que aunque no ha sido ratificada por ninguno de los Estados miembros de la Unión Europea, es un referente ineludible en esta materia (De Lucas, Ramón y Solanes 2008).

Con la finalidad de desarrollar esta argumentación realizamos un repaso a las principales medidas legislativas en el ámbito de la extranjería en los últimos veinticinco años. Esta revisión no puede considerarse exhaustiva sino más bien descriptiva con pretensión crítica y propositiva. La clasificación en etapas: 1985-1999, 2000-2005 y 2005-2010 obedece a fines básicamente expositivos conjugados con las especiales medidas que se pretende destacar, en todo caso el nexo de unión establecido a partir de la LO 4/2000 es evidente.

2. UN RECORRIDO DE QUINCE AÑOS: 1985-1999

Con anterioridad a la primera ley orgánica de derechos y libertades, la subsistencia de normas y prácticas propias del anterior régimen obligó a que los tribunales actuaran como garantes de los derechos de los extranjeros, del mismo modo a como harán después con la existencia de una norma propiamente de extranjería. En este período previo a 1985 con la base jurídica de la Constitución y de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por España, la jurisprudencia consiguió amortiguar la aplicación de la normativa preconstitucional incidiendo en la aplicación de principios como el de legalidad y tipicidad, así como la protección frente a la arbitrariedad. A pesar del desfase existente entre el Decreto 522/1974 y la Constitución, aquél no dejó de aplicarse hasta 1985 (Moya 2006, 54).

La primera etapa legislativa en el ámbito de la extranjería viene marcada por la existencia de una única ley orgánica, la LO 7/1985, a diferencia de lo que ocurrirá a partir del año 2000. El crecimiento progresivo de

los flujos y la impotencia para modificar la normativa básica, provocó la reforma de los instrumentos de desarrollo de la misma en una realidad social en profundo cambio.

Con anterioridad a la aprobación de la primera ley orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros, el Tribunal Constitucional en sentencia 107/1984, de 23 de noviembre, estableció, entre otras cuestiones, la denominada por la doctrina teoría tripartita de los derechos reconduciéndolos a tres grupos, en función del derecho afectado. De tal modo, podemos distinguir: derechos que por su relación directa con la dignidad de la persona corresponden a todos por igual; derechos que, no estando vinculados directamente con la dignidad de la persona, son objeto de modulación por la ley; derechos de los que no son titulares los extranjeros. Uno de los principales inconvenientes de la aplicación práctica de esta teoría tripartita, es su carácter marcadamente ambiguo. De la Constitución no puede extraerse directamente el catálogo a incluir en cada uno de los grupos, sino que debe desprenderse de la interpretación sistemática y progresiva que se haga acudiendo a la jurisprudencia constitucional (Vidal 2002 y De Lucas 2004).

2.1. La Ley Orgánica 7/1985 y el Real Decreto 1119/1986

Una de las principales virtudes de la LO 7/1985, de 1 de julio, de derechos y libertades de los extranjeros en España, vigente hasta el 1 de febrero de 2000, fue la de reunir en un solo texto la múltiple normativa dispersa que existía al respecto. Ciertamente ésta era una regulación pensada para controlar las entradas de extranjeros en España y que establecía un régimen de sanciones de gran discrecionalidad para los inmigrantes que no se encontraran en situación regular (Aja 2006, 21). No resulta, por tanto, extraño que cuestiones como la entrada, la expulsión y la devolución, constituyeran la base de esta norma.

La ley de 1985 se aprobó en vísperas del ingreso de España en la entonces denominada Comunidad Económica Europea (que fue efectiva el 1 de enero de 1986), con la finalidad de dar seguridad a los estados europeos de que España no sería un coladero de inmigrantes en un ámbito europeo en el que Estados como Alemania o Francia habían cerrado, en buena medida, sus puertas a la inmigración desde la crisis del petróleo de principios de los setenta.

Con esta norma para la entrada legal se exigía ya el visado obtenido en el país de origen, en un contexto en el que apenas existían los vínculos internacionales necesarios para que los empresarios entraran en contacto con los trabajadores extranjeros. Además de este primer filtro en el que una parte significativa de nacionales de terceros estados estaban exonerados de la obligación de obtener visado en función de los convenios bilaterales que se hubieran suscrito con España, existía una segunda supervisión de los documentos y del cumplimiento de las condiciones de entrada que se realizaba en los puestos fronterizos que hubieran sido habilitados para ello.

El control en el momento de la entrada era uno de los pilares de la ley de 1985. Además incorporaba, junto a las medidas ya indicadas, otras de alejamiento como el rechazo en frontera o la devolución. La precaria regulación de este tipo de previsiones favorecía la discrecionalidad administrativa a la hora de concretar la norma aplicable, constituyendo una invitación a la arbitrariedad administrativa (Moya 2006, 56).

El reglamento de ejecución de la ley fue aprobado por el RD 1196/1986, de 26 de mayo. Dentro de los márgenes del principio de jerarquía normativa, esta disposición de desarrollo venía a reproducir los defectos legales añadiendo alguno más. Así, por ejemplo, introdujo el control policial de la documentación personal de los extranjeros sin que existiera una disposición legal en la que ampararse para justificar dicha medida que

sólo quedó legitimada con posterioridad al amparo de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. El amplio margen de discrecionalidad contemplado en la norma básica fue reforzado por la regulación reglamentaria, consagrando un régimen de infracciones y sanciones sin gradaciones, en el que existía un amplio margen de actuación a la hora de concretar medidas como el rechazo en frontera, la devolución o la expulsión.

El sistema legal era rígido y la política sancionadora acababa en la mayoría de casos en expulsión. En efecto, la norma se centraba básicamente en el control de entrada, en las medidas sancionadoras y no se contemplaba siquiera la posibilidad de reagrupación familiar puesto que la inmigración no era concebida, todavía, como de asentamiento o permanente. Por todo ello la aplicación de la ley, en un entorno en el que los flujos iban creciendo progresivamente pero sin llegar a alcanzar los niveles de los años sucesivos, no dejó de generar problemas.

El recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo dio lugar a la STC 115/1987, de 7 de julio, que, entre otras cuestiones, suprimió las restricciones al derecho de reunión (por vincularlo a la autorización de residencia, como volvió a ocurrir con la LO 8/2000 siendo de nuevo declarado inconstitucional) o el de asociación (que permitía su suspensión por el Gobierno). Asimismo se concretó la disposición legal relativa al internamiento preventivo de los extranjeros para la expulsión que la ley contemplaba en el artículo 26.2, admitiendo el plazo legalmente establecido de cuarenta días como duración máxima del internamiento pero puntualizando respecto al mencionado precepto «que aún cuando utiliza el término «imprescindible» sólo respecto a la duración, implícitamente parece dar a entender que ha de ser también imprescindible la propia pérdida de libertad, de modo que no es la sustanciación del expediente de expulsión, sino las propias circunstancias del caso, por razones

de seguridad, orden público, etc., las que han de justificar el mantenimiento de esa pérdida de libertad, siendo el Juez, guardián natural de la libertad individual, el que debe controlar esas razones. Este carácter restringido y excepcional de la medida de internamiento se refleja también en la existencia de una duración máxima, de modo que la medida de internamiento no puede exceder, en ningún caso, de cuarenta días, que es también la duración máxima de la prisión preventiva de los extranjeros» (fundamento jurídico nº 1, STC 115/1987).

El valor de esta sentencia es que al anular las limitaciones de la ley a los derechos de los inmigrantes dejaba claro que tales derechos no dependían de los Tratados y las leyes (en la estricta denominación constitucional), sin límites, sino que es exigible el respeto a los derechos al menos en su contenido esencial, de acuerdo con el artículo 53.1 de la Constitución (Vidal 2002). Así se iniciaba la línea de reconocimiento constitucional progresivo de los derechos de los extranjeros que continúa hasta nuestros días con sucesivas llamadas de atención, a través de la interposición de recursos de inconstitucionalidad, en las diferentes reformas legislativas (Aja 2002).

A pesar de que se han producido numerosas modificaciones legales en el ámbito de la extranjería, como veremos a lo largo de este trabajo, puede considerarse que el modelo básico de control migratorio de entrada y también la estricta vinculación con las necesidades del mercado de trabajo que instauró la LO 7/1985 sigue manteniéndose como eje vertebrador en la actualidad.

2.2. La política de contingentes y el RD 155/1996: algunas líneas de acción

Entre finales de los años ochenta y principios de los noventa se produce una notable mejora de la situación económica en España. La relativa estabilidad política y económica que se va afianzando, a consecuencia de la

necesidad de converger con Europa, influirá en la demanda de mano de obra en determinados sectores a los que se asociará la inmigración. Esta realidad supuso un lento pero progresivo aumento de los flujos migratorios hacia nuestro país al que la norma legal vigente no consiguió dar una respuesta generalizada.

En 1991, como evidencia de la dimensión que estaba alcanzando el fenómeno migratorio en España y la inoperatividad legal, se produjo un proceso extraordinario de regularización y renovación de permisos que dio como resultado la concesión de un permiso de residencia y trabajo por un año a 112.000 extranjeros que hasta entonces estaban en situación irregular, al mismo tiempo que mostró el importante incremento en la entrada de extranjeros marroquíes (Izquierdo 1996, 87).

La experiencia de este proceso extraordinario puso de manifiesto la necesidad de arbitrar un mecanismo legal que tratara de canalizar los flujos de entrada. Así surge el denominado contingente anual que establecía las cuotas legales de entrada en el territorio español cada año. Aunque en su concepción teórica se había previsto como un mecanismo al que pudieran acogerse los extranjeros que deseaban venir a España a trabajar, siendo así la vía legal de entrada, la realidad entre 1993 y 1999 demostró que funcionaban como una especie de regularización encubierta. Durante este período quienes se acogieron al contingente fueron los extranjeros que ya se encontraban en territorio español, con la finalidad de regularizar su situación. Este mecanismo aunque suponía una aparente solución resultó ser una falacia, puesto que, el gobierno era consciente de que por esta vía no llegaban nuevos inmigrantes en situación legal sino que se aprovechaba, ante la ausencia de otra alternativa al efecto, para regularizar la situación de las personas que habían quedado al margen de la normativa administrativa. Esta situación fue a largo plazo insostenible puesto que suponía un estímulo

indirecto a la inmigración irregular y, sobre todo, impedía el establecimiento de un control legal efectivo (Aja 2006, 25).

Durante los primeros años de la década de los noventa, la realidad migratoria superaba las previsiones de la norma y desde distintas instancias, tanto por parte de los actores sociales, las asociaciones de inmigrantes y los colegios de abogados, como desde la Oficina del Defensor del Pueblo, se demandaba una reforma legal. En lugar de modificar la ley, el gobierno optó por la elaboración de un nuevo reglamento de ejecución, con las consiguientes limitaciones que ello supondría al estar circunscrito a las previsiones legales de la norma de 1985.

El Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, derogó íntegramente el de 1986, intentando aunar las diversas disposiciones administrativas que se habían dictado en los últimos años. A pesar de sus limitaciones, este reglamento concretó los derechos de los extranjeros y algunas cuestiones vinculadas a la integración. En una de las previsiones legales más controvertidas, como era el régimen sancionador, introdujo importantes novedades como la gradación de las infracciones en leves, graves y muy graves (evitando que se aplicara la expulsión por cualquier infracción). Estableció las bases de un procedimiento con mayores garantías incorporando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre los centros de internamiento y prohibió el internamiento cuando procediera la devolución remitiéndola, de forma cuestionable, al régimen de ejecución forzosa de la expulsión. Mantuvo, sin embargo, la discrecionalidad administrativa en la apreciación de los motivos de entrada, por ejemplo, en la ausencia de la documentación necesaria o en la acreditación de los medios económicos suficientes, por parte de los funcionarios de fronteras. Entre algunos de sus aspectos positivos, puede destacarse el reconocimiento de los permisos permanentes de residencia y trabajo a partir de los cinco años que resolvía muchos problemas de renovación y proporcio-

naba al inmigrante, en el ámbito de la regularidad, una cierta situación estable.

El año 1996 puede considerarse como un punto de inflexión que hace de la inmigración uno de los rasgos estructurales de nuestro país. España se enfrentaba de forma simultánea al ejercicio de la libre circulación, y con ella a la residencia de los ciudadanos comunitarios, y al crecimiento de los flujos de nacionales de terceros estados vinculados a la inmigración.

Este período puede sintetizarse atendiendo a sus rasgos más característicos (Moya 2006, 58): España comienza a ser vista como un destino económicamente atractivo y en su mercado de trabajo se perfilan los sectores que aglutinarán mayoritariamente a la población inmigrante (construcción, servicio doméstico, agricultura y servicios en general), al tiempo que en el ámbito europeo otros estados de mayor tradición migratoria han comenzado ya con políticas fuertemente restrictivas en la entrada de flujos; se produce un notable incremento de extranjeros nacionales de terceros estados que entraron en España de forma regular, aunque entre ellos existía una parte significativa que permanecería en territorio español en una situación de irregularidad sobrevenida, en buena medida como consecuencia de la poca operatividad legal que por ausencia de mecanismos adecuados generaba en sí misma irregularidad como ocurrirá con las sucesivas leyes (vid. Solanes 2008); aparece de forma incipiente el tráfico organizado de personas directamente vinculado a la tragedia de las pateras; por último el control sobre los flujos migratorios comienza a endurecerse en diversos frentes, desde la política de concesión de visados para la entrada hasta los mecanismos de vigilancia fronteriza como consecuencia de la incorporación española al espacio Schengen.

Dos características que se repetirán hasta nuestros días quedan patentes ya en este momento.

En primer lugar, la vinculación entre el ámbito de la extranjería y el del asilo, con el claro retroceso de este derecho en aras del control de los flujos migratorios. En efecto, la reforma en el ámbito del asilo y la protección subsidiaria, operada por la entonces vigente ley 9/1994, supondrá una palmaria reducción de las concesiones de las solicitudes de asilo, afianzando un peligroso nexo de conexión, que continúa hasta nuestros días, entre dos realidades que en la perspectiva jurídica han de ser distintas (vid. De Lucas 2009).

En segundo lugar, esta etapa deja constancia de la necesidad de recurrir sistemáticamente a los procesos extraordinarios de regularización para hacer frente al continuo crecimiento de extranjeros en situación administrativa irregular. Ciertamente estos procesos, desde el primero de 1986 hasta el último en 2005, han repetido un esquema común. En todos los casos se ha exigido la estancia en España en una determinada fecha anterior a la puesta en marcha de dicho proceso, la existencia de una oferta de trabajo y la ausencia de antecedentes penales. Así hasta un total de seis procesos de este tipo se han dado en territorio español en los años 1986, 1991, 1996, 2000, 2001 y 2005 coincidiendo en la mayoría de ocasiones con reformas legales o reglamentarias (1986, 1996, 2000, 2001, 2005) pero en otros casos más allá de éstas como en 1991.

De dichos procesos requiere especial atención el denominado proceso de normalización de 2005 así llamado en el intento de establecer una pauta de diferenciación respecto a los anteriores, dotándolo de una supervisión añadida en lo relativo al ámbito laboral (Sagarra 2005). En este caso la regularización no se condicionó a una mera oferta de empleo, sino a su efectiva formalización mediante el alta en la Seguridad Social del trabajador, unido a una tramitación especial para los empleados de hogar, en la línea de la creciente laboralización de la inmigración (Santolaya 2009, 86).

Esta etapa constató algunos de los elementos clave en el modelo español y en su futuro desarrollo a nivel jurídico-normativo. Por un lado la existencia de una economía que generó una fuerte demanda de mano de obra inmigrada (aunque la misma se haya detenido tras la crisis económica no significa que haya «acabado» sólo que se reformulan las formas de movilidad humana y aparecen nuevas tendencias); por otro una normativa de extranjería que dificultó la entrada legal; y por último los altos índices de economía sumergida que hicieron posible que la entrada o residencia irregular fuera útil para el mercado de trabajo. El resultado en España ha sido que durante mucho tiempo la forma ordinaria de inmigración ha sido la irregular, incluso como paso previo a la regularidad (Pajares 2007, 214).

3. EL DESARROLLO LEGISLATIVO A PARTIR DEL 2000 (I): 2000-2005

Tras quince años en los que la ley había demostrado su fortaleza siendo únicamente concretada por dos reglamentos, pero sin que su carácter orgánico se viera afectado, la década de los 2000 ha supuesto un cambio drástico que se ha dado no sólo a nivel normativo (vid. Arango 2004). Así en el período comprendido entre el 2000 y el 2010 se producen cinco reformas legales, incluso una de ellas a través de una ley que no es propiamente la de extranjería, y dos modificaciones reglamentarias estando pendiente el que será el tercer reglamento de ejecución de esta década.

3.1. Las Leyes Orgánicas 4/2000, 8/2000 y el Real Decreto 864/2001

La actual norma de extranjería la LO 4/2000, de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, vino a derogar la anterior LO 7/1985. Esta nueva regulación nace marcada

por las conclusiones adoptadas por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea los días 16 y 17 de octubre de 1999 en Tampere sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia. La ley no tiene exposición de motivos, no presenta ni justifica su objetivo, por tanto no alude a Tampere como referencia aunque su influencia es evidente.

Aún siendo la LO 4/2000 aprobada el 11 de enero, en menos de un año fue reformada (lo que no se había conseguido en los quince años anteriores) de forma que la exposición de motivos de la LO 8/2000, que como veremos es de 22 de diciembre ya afirmaba que se habían detectado «durante su vigencia aspectos en los que la realidad del fenómeno migratorio supera las previsiones de la norma» a pesar de su corta aplicación. La LO 4/2000, puede afirmarse que nació parcialmente muerta y a pesar de que algunos de sus preceptos continúan vigentes el modelo que la norma diseñaba ha quedado desvirtuado por las sucesivas revisiones (vid. Mendoza y Cabeza 2008).

Uno de los puntos cruciales a destacar en la LO 4/2000 viene marcado por el programa de Tampere. Éste apostaba por una política de integración encaminada a conceder a los extranjeros residentes derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y al desarrollo de medidas contra el racismo y la xenofobia. En esta línea la ley incorpora expresamente en su título la noción de integración que aunque no es desarrollada en el articulado va a suponer, en la concreción de los derechos de los extranjeros, un importante viraje respecto a la regulación anterior.

Entre las principales virtudes de esta norma es imperativo señalar la visualización jurídica del extranjero en situación irregular. A diferencia de la LO 7/1985 en la que el extranjero irregular por tal condición era concebido a nivel jurídico casi exclusivamente como potencial sujeto de expulsión, la LO

4/2000 le reconoce derechos a pesar de esa situación administrativa, entre ellos el de educación o asistencia sanitaria, vinculando su ejercicio a la inscripción padronal. A partir de este momento el padrón municipal se convierte en un instrumento vinculado a la política de extranjería cuya relevancia ha ido aumentando en los últimos años (Solanés y Cardona 2005, 80-127).

Una segunda línea de acción se centraba en combatir la irregularidad sobrevenida, como problema recurrente que la ley no había sabido atajar, desde esta perspectiva de menor estigmatización del colectivo irregular. Así la LO 4/2000 contemplaba por primera vez una vía de regularización ordinaria que suponía una excepción a la expulsión para los extranjeros que se podían acoger a ella, de tal forma que algún sector de la doctrina considera que el paso de la expulsión a la regularización como mecanismo para afrontar la irregularidad sobrevenida configura la verdadera columna vertebral del nuevo sistema de infracciones y sanciones (Aja 2006, 28).

El tercer componente para completar una posible fórmula que fuera más allá del férreo control de la normativa anterior, lo constituyen las modificaciones que de forma transversal se incorporan en la concreción del estatuto jurídico del extranjero en España. Por ejemplo, se incluye el derecho a la reagrupación familiar y se reconoce de forma amplia la asistencia jurídica gratuita tanto en los procedimientos administrativos que pueden llevar aparejada la expulsión como en los judiciales. En derechos como el de sufragio, que venía claramente determinado por la interpretación constitucional apuntada por la ya mencionada STC 107/1984 que lo excluía del ámbito de la extranjería, se intentaron articular mecanismos paralelos, una especie de sucedáneo por el cual los extranjeros residentes en un municipio podían elegir a sus representantes para participar en los debates y las decisiones municipales que les afectaran.

La modificación que llevó a cabo la LO 8/2000, de 22 de diciembre, sólo es posible entenderla si se toma en consideración el especial panorama político del momento, tras unas elecciones generales en las que el Partido Popular obtuvo la mayoría absoluta después de que la LO 4/2000 saliera adelante sin su apoyo. Esta nueva ley se presentó como una «contrarreforma» y contó con la oposición de todos los grupos parlamentarios que habían apoyado la LO 4/2000. Especialmente desde el ámbito social, en concreto en la sociedad civil organizada, la reforma se consideró como una ruptura del aparente consenso social que había supuesto la ley anterior y una voluntad legislativa de reintroducir medidas más restrictivas en el ámbito de la extranjería (De Lucas 2001).

La LO 8/2000, en su exposición de motivos, comenzaba reconociendo que la inmigración en España era un hecho estructural; que se había convertido en un país de destino de los flujos migratorios y, por su situación, también en un punto de tránsito hacia otros Estados, cuyos controles fronterizos en las rutas desde el nuestro habían sido eliminados o reducidos sustancialmente; y por ello era necesaria una normativa que se integrara dentro de un planteamiento global y coordinado en el tratamiento del fenómeno migratorio, no sólo desde una única perspectiva, como la del control de flujos, la de la integración de residentes extranjeros, o la del desarrollo de los países de origen, sino todas ellas conjuntamente.

El punto más controvertido de la LO 8/2000 fue la negación a los inmigrantes en situación irregular de determinados derechos, entre ellos: reunión y manifestación, asociación, sindicación, huelga y la educación no obligatoria. La ley propiamente no negaba la titularidad de tales derechos a los extranjeros en situación irregular sino que introducía el artificio de considerar que éstos sólo se podían ejercer por aquellos que estuvieran en situación regular, semejante distinción vaciaba de contenido la regulación legal. De hecho esta cuestión fue recurrida por incons-

titucionalidad y resuelta por el Tribunal Constitucional en la sentencia 236/2007 (BOE de 10 de diciembre de 2007) y siguientes que la ratificaron (SSTC 259/2007, de 19 de diciembre de 2007; STC 260/2007; STC 261/2007; STC 262/2007; STC 263/2007; STC 264/2007, y STC 265/2007, todas ellas de 20 de diciembre de 2007, salvo la primera, y publicadas en el BOE de 22 de enero de 2008). El alto tribunal declaró la inconstitucionalidad de los mencionados artículos pero, (salvo en el caso de la educación no obligatoria (STC 236/2007) y la huelga (STC 269/2007 en que sí se contempla la nulidad de los preceptos), no los anuló emplazando al legislador a que modificara la norma como de hecho ha ocurrido con la LO 2/2009. Como ha considerado una parte de la doctrina la sentencia tiene la elogiada voluntad de establecer unos criterios generales para concretar el régimen jurídico de los extranjeros en España, a partir de una interpretación del artículo 13 CE. Sin embargo no lo hace con claridad ni añade más argumentos a los que ya se desprenden de la jurisprudencia existente sobre la materia. Su pauta interpretativa se basa en el vital criterio de la dignidad humana que, sin embargo, define de forma difusa y poco solvente. No puede olvidarse que todo derecho fundamental, en cuanto tal, presenta una íntima conexión con la dignidad de la persona y que establecer gradaciones en la dignidad nos aleja del terreno de la seguridad jurídica y nos acerca al de la subjetividad (Vidal 2009, 363).

No sólo los mencionados derechos fueron limitados, sino también otros como el de reagrupación familiar, respecto al que no se estimó la existencia de inconstitucionalidad.

Las modificaciones incorporadas en el ámbito de las infracciones y sanciones demuestran el carácter restrictivo de esta reforma, respecto a la LO 4/2000. En efecto, con la LO 8/2000 se concretan las sanciones a las compañías de transporte y las que van dirigidas contra las redes de tráfico de seres humanos. Así se incluyen, conforme a los compromisos internacionales suscritos por

España, como miembro del acuerdo Schengen, sanciones a los transportistas que trasladan a extranjeros hasta el territorio español sin verificar que cumplen los requisitos para la entrada. Respecto a las sanciones dirigidas contra el tráfico de personas, se contemplan medidas para profundizar en la lucha contra la explotación de seres humanos, permitiendo el control de determinadas actividades vinculadas al mismo o facilitando la neutralización de los medios empleados por los traficantes.

Un importante retroceso respecto a la LO 4/2000 se produce en relación a los mecanismos articulados para evitar la inmigración irregular. Se reinstaura, tal como había existido en la LO 7/1985, como infracción sancionable con expulsión la permanencia de forma ilegal en el territorio español. Asimismo es especialmente criticable la incorporación de un procedimiento preferente de expulsión que permite llevarla a cabo en 48 horas. Este corto plazo de tiempo pone en tela de juicio la garantía de derechos como el de tutela judicial efectiva, y los que a él van aparejados como la asistencia jurídica y el derecho a intérprete, por la premura en la ejecución.

La dimensión legal más restrictiva queda consolidada con la LO 8/2000. De hecho, algunos de los objetivos que la ley dice perseguir, como el de la integración de los inmigrantes, se pierden en la lectura de su articulado salvo por contadas excepciones como la referencia al Foro para la Integración Social de los Inmigrantes cuya función se revisa para enfocarlo a la consulta, la información y el asesoramiento.

La transformación que la LO 4/2000 ya había supuesto y las reformas incorporadas con la LO 8/2000 demandaban un nuevo instrumento de ejecución. Tras la LO 8/2000, el RD 864/2001 aprobó el nuevo reglamento de desarrollo. Esta norma consta de un complejo contenido que podría sintetizarse en la característica del doble examen que era posible en la mayoría de casos: la concurrencia de cau-

sas imperativas de denegación, y una vez superadas, la valoración que aún permitía denegar o aceptar la solicitud de manera discrecional por la Administración (Roig, 2002, 21-22).

No puede obviarse que en este momento de rigidez legal se presenta el denominado plan GRECO (Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España, 2001-2004) cuyos resultados fueron dispares, básicamente por la inexistencia de una dotación presupuestaria que permitiera hacerlo efectivo. Este programa fue preparado como marco para el desarrollo de las políticas de acción social dirigidas a la población inmigrante, pero únicamente se mencionaba la integración en una de sus cuatro líneas de actuación. El plan GRECO fue criticado, entre otras cuestiones, por el concepto de integración social que utilizaba, acusada de carácter unidireccional (Covas et al. 2003), pero también se señaló que suponía algunos avances, puesto que cuando las condiciones legales y materiales así lo permitían, eran los propios inmigrantes los que daban «prueba de su capacidad para la integración social y la convivencia cívica» (Izquierdo 2003, 175).

3.2. Las Leyes Orgánicas 11/2003, 14/2003 y el Real Decreto 2393/2004

Tras la LO 8/2000 la siguiente reforma que afectó a la legislación de extranjería se realizó a través de una norma que no se ocupaba propiamente de esta materia. El propio título de la LO 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, aparentemente invitaba a relacionar los tres términos que enunciaba consolidando el modelo de control migratorio ya apuntado. El proyecto de ley fue aprobado y divulgado por el gobierno una semana antes de las elecciones locales y autonómicas, vinculando el aumento de la inmi-

gración con el incremento de la delincuencia (Aja, 2006, 36).

Entre las medidas que incorporó la LO 11/2003 puede señalarse, en primer lugar, la sustitución de la pena impuesta por comisión de un delito por expulsión. Se introdujeron cambios en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 89 del Código Penal, para que el juez penal pudiera acordar la sustitución de la pena impuesta al extranjero no residente legalmente en España que hubiera cometido un delito, por su expulsión. En concreto, se establecía que, en el caso de extranjeros que, además de no ser residentes legalmente en España, cometieran un delito castigado con pena de prisión inferior a seis años, la regla general sería la sustitución de la pena por la expulsión. Si la pena de prisión fuera igual o superior a seis años, una vez que cumplieran en España las tres cuartas partes de la condena o alcanzaran el tercer grado de tratamiento penitenciario, se acordaría, también como regla general, la expulsión.

Paralelamente se reformó el artículo 108 del Código Penal para establecer, con carácter general, la expulsión de los extranjeros no residentes legalmente en España en sustitución de las medidas de seguridad aplicadas por el juez o tribunal a consecuencia de la comisión de un delito. La pretensión de que los extranjeros delincuentes no permanecieran en España era obvia.

Desde la vía procesal se arbitró la tramitación simultánea de los procedimientos administrativo y penal. La solución que se adoptó consistía en prever que cuando un extranjero se encontraba procesado o inculcado en un procedimiento judicial por delito o falta castigado con una pena privativa de libertad inferior a seis años, si existía orden de expulsión debidamente dictada, se autorizara judicialmente la expulsión.

También se incorporaron modificaciones relativas al tráfico ilegal de personas que pasó a ser castigado con prisión de cuatro a

ocho años. Con la modificación de los artículos 318 y 318 bis del Código Penal (y la necesaria adaptación técnica a los mismos del 188) las penas resultantes intentaban satisfacer los objetivos de armonización que contenía la Decisión marco del Consejo de la Unión Europea destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregular.

Se tipificó el delito de mutilación genital o ablación, así se modificó el artículo 149 del Código Penal, mencionando expresamente en su nuevo apartado 2 la mutilación genital, en cualquiera de sus manifestaciones, como una conducta que encajaría entre las lesiones de dicho artículo, castigadas con prisión de seis a doce años. Se indicaba, además, que, si la víctima era menor de edad o incapaz, se aplicaría la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de la patria potestad, si el juez lo estimaba adecuado al interés del menor. La LO consideraba que en la mayoría de las ocasiones, eran los padres o familiares directos de la víctima quienes obligaban a someterse a este tipo de mutilaciones, por lo cual la inhabilitación especial resultaba absolutamente necesaria para combatir estas conductas y proteger a la niña de futuras agresiones o vejaciones (Vid. Roperó 2003 y De Lucas et al 2008).

Una última modificación a destacar afectaba a la reforma del Código Civil en materia de separación y divorcio para garantizar la protección de la mujer frente a nuevas realidades sociales vinculadas al fenómeno de la inmigración. Se reformó el artículo 107 del Código Civil estableciendo que se aplicaría la ley española cuando uno de los cónyuges fuera español o residente en España, con preferencia a la ley que fuera aplicable si esta última no reconociera la separación o el divorcio, o lo hiciera de forma discriminatoria o contraria al orden público. Con ello se pretendía ofrecer alternativas a la aplicación del estatuto personal, especialmente en el caso de ciertas mujeres extranjeras, fundamentalmente de origen musulmán, que solicitaran la separación o el divorcio.

Antes de los dos meses desde la aprobación de la LO 11/2003, se produce de nuevo la modificación directamente, no a través de otra norma, de la ley de extranjería en esta ocasión con la LO 14/2003, de 20 de noviembre.

El creciente número de residentes extranjeros en España en los últimos años y la lucha contra la inmigración ilegal siguen siendo, en palabras de la propia ley, los motivos que justifican la reforma. Junto a ellos, otras de las razones que pretende avalar la LO 14/2003 es la de adaptar la normativa interna en esta materia a las decisiones que durante los dos últimos años (2001-2002) habían sido tomadas en el seno de la Unión Europea.

En general el impacto de las directivas en España puede considerarse como mínimo por la defectuosa transposición que se ha realizado, a veces no eligiendo el mecanismo jurídico adecuado y en otras ocasiones interpretándolas en un sentido más bien reductivo, si bien siempre respetando los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en virtud de los cuales los Estados tienen competencia para aplicar la norma más favorable. En este momento, no interesa tanto centrarse en las directivas que la LO dice transponer como la Directiva 2001/51/CE, de 28 de junio de 2001, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen; la Directiva 2001/40/CE, de 28 de mayo de 2001, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países y la Directiva 2002/90/CE, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, a cuyo fin se perfecciona uno de los tipos sancionadores previstos en la ley. Más bien conviene mencionar las que aún estando conectadas con la extranjería ni siquiera se mencionan en la LO 14/2003 a pesar de estar pendiente su transposición.

Así es significativo el hecho de que dos directivas de extrema relevancia ni se men-

cionan en la legislación de extranjería sino en la ley de acompañamiento de los presupuestos. Me refiero a la Directiva 2000/43 del Consejo de 29 junio de 2000 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico y a la Directiva 2000/78 del Consejo de 27 noviembre 2000 relativa al establecimiento de un nuevo marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. La LO 14/2003 podía haber sido una oportunidad para la transposición, especialmente teniendo en cuenta el carácter vital de las normas de no discriminación en el contexto de una legislación de extranjería progresivamente más policial. Así, por ejemplo, ante el incumplimiento de los Estados, la Recomendación del Parlamento Europeo, de 24 de abril de 2009, destinada al Consejo sobre el problema de la elaboración de perfiles delictivos, en particular en función de la etnia y la raza, en la lucha contra el terrorismo, la actuación policial, la inmigración, la política aduanera y el control de fronteras (2008/2020(INI), 2010/C 184 E/25, DOUE de 8 de julio de 2010), llama la atención sobre la necesidad de compatibilizar las mencionadas normas con la elaboración de perfiles étnicos, que tienen una base específicamente racial o étnica.

En España, mediante la Ley 62/2003 (artículos 27 a 43 del Capítulo III) se procedió a la transposición de las dos Directivas. Técnica-mente la Ley 62/2003 se adaptaba al contenido de las mencionadas directivas, pero resultaba criticable la técnica de transposición utilizada, es decir el haber optado por una «ley de acompañamiento» que abarcaba una temática muy heterogénea y procedía a modificar más de cincuenta leyes ya existentes (Vid. Esteve 2007, 2008; y Cachón 2004). El Consejo Económico y Social, en su dictamen de 7 de octubre de 2003 (Dictamen 11/03 del Consejo Económico y Social sobre el anteproyecto de la Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social. Sesión extraordinaria del Pleno de 7 de octubre de 2003, p. 21)

señaló que dicha Ley procedía a menoscabar la seguridad jurídica al «regular una profusión de materias normativas dispersas de difícil localización y entendimiento para el ciudadano». El hecho de haber escogido como vía de transposición una ley de acompañamiento de los presupuestos generales del Estado, condujo a que su adopción se desarrollase sin debate político o parlamentario y tampoco suscitó debate en la sociedad española ni discusión con los agentes sociales o con las ONGs en relación a las medidas previstas para garantizar la aplicación del principio de igualdad de trato.

Desde la perspectiva de la técnica legislativa la LO 14/2003 incorporó algunas cuestiones como resultado de la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2003, relativa a la necesaria regulación en la citada ley orgánica, de determinados preceptos del Reglamento de ejecución de la LO 4/2000, aprobado por Real Decreto 864/2001, de 20 de julio. En efecto con la mencionada sentencia, el Tribunal Supremo anuló diversos artículos del reglamento de 2001 por entender que vulneraban el principio de legalidad. Bien porque el reglamento había optado por ampliar la discrecionalidad a favor de la Administración, o bien por extender medidas restrictivas de los derechos más allá del ámbito estrictamente legal, por falta de rango o por invasión de la reserva de ley. En lugar de modificar el reglamento de desarrollo se acudió a la reforma legal.

La LO 14/2003 contemplaba, entre otros, objetivos como la mejora de la gestión, mediante la simplificación de los trámites administrativos; el reforzamiento de los medios e instrumentos sancionadores para luchar contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos; la colaboración con las compañías de transportes en orden a contar con mayor información sobre las personas que fueran a ser trasladadas hasta el territorio español; el refuerzo de los procedimientos de devolución de extranjeros que accedieran ilegalmente a nuestro país, extendiendo las

conductas tipificadas como infracciones graves a todas las personas que, con ánimo de lucro, indujeran, favorecieran, promovieran, o facilitasen la inmigración clandestina de personas en tránsito o con destino a España, o su permanencia en nuestro país, etc. Sin embargo insistió en la idea de que esta nueva regulación no afectaba a los derechos de los extranjeros en España (vid. Aparicio 2004).

Si se tiene en cuenta las previsiones que incorporó la LO 14/2003 no es posible compartir esta falacia. Así desde una dimensión restrictiva se limitaron las denominadas reagrupaciones en cadena y se incorporó, con carácter general, la personación del interesado en la presentación de solicitudes relativas a las autorizaciones de residencia y de trabajo, que debían realizarse en los registros de los órganos competentes para su conocimiento. Los derechos se vieron afectados con medidas indirectas, entre ellas las que introdujeron modificaciones en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local en lo relativo al padrón municipal. La LO 14/2003 estableció la necesidad de la renovación de la inscripción padronal cada dos años para extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente; e introdujo una habilitación genérica de acceso al Padrón Municipal a favor de la Dirección General de la Policía con el objeto de mejorar el ejercicio de las competencias legalmente establecidas sobre el control y permanencia de los extranjeros en España. Esta habilitación se formuló en términos de reciprocidad con el Instituto Nacional de Estadística, al establecer la obligación de la Dirección General de la Policía de comunicar a dicho Instituto, con el fin de mantener actualizado el contenido del Padrón, los datos de los extranjeros de que tuviera constancia que pudieran haber sufrido variación en relación con los consignados en aquél.

Sobre esta reforma se ha señalado que se ha aplicado de forma muy parcial porque en realidad las primeras inscripciones padronales afectadas por dicha disposición no caduca-

ban hasta el 21 de diciembre de 2005, sin que ninguna norma reglamentaria las desarrollara; y que tampoco se ha producido el traslado masivo de datos entre el padrón y la policía, limitándose la aplicación del supuesto concreto a casos puntuales para la investigación de delitos. Lo que me parece que no se puede poner en duda es la consideración del padrón como instrumento de control de la política española de extranjería (vid. Santolaya 2006, 135), como veremos que se evidencia de nuevo en la reforma de la LO 2/2009.

En lo relativo al procedimiento administrativo común, el artículo cuarto introdujo una nueva disposición adicional en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con la finalidad de incorporar en el texto de esta ley, con carácter expreso, una remisión a la Ley Orgánica 4/2000, para que a los procedimientos regulados en ésta se les aplicaran las peculiaridades procedimentales que en la misma se introducen con las consiguientes excepciones a las garantías generales (vid. Añón 2006).

Tras la anulación parcial por parte de la mencionada sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2003, de parte del reglamento de 2001 y con la nueva LO 14/2003 la opción para el nuevo gobierno socialista (tras las elecciones de marzo de 2004, con vistas a la legislatura 2004-2008) era reformar la ley o aprobar un nuevo reglamento acorde a la última modificación legal, se escogió esta segunda vía. En general el RD 2393/2004, de 30 de diciembre, se define por su carácter marcadamente laboral. Una de sus mayores virtudes fue la recuperación del sistema general de contratación como vía para la inmigración legal (con el reglamento de 2001 se había potenciado más el contingente, ahora se intentaba impulsar el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura como mecanismo más ágil y realista para adaptarse a las necesidades del mercado de trabajo en la medida en que era revisado cada tres meses, sin que

las cuotas anuales dejaran de existir), y la consagración del arraigo social y laboral para mantener un canal de regulación individual (Aja 2006, 42). Su Disposición Transitoria 3ª dio lugar al ya mencionado proceso de normalización de 2005 en un intento de hacer aflorar la economía sumergida y las bolsas de irregularidad a ella unidas para que no las traran la aplicación del nuevo desarrollo reglamentario.

Toda esta etapa, además de por los cambios normativos, viene marcada por diversas iniciativas vinculadas al relevante crecimiento de los flujos y a la imposibilidad manifiesta de frenar la inmigración irregular inicial o sobrevenida. Así, por ejemplo, en junio de 2005 a propósito del cambio de las rutas migratorias que llevó a la opinión pública a desplazar su televisada mirada de las pateras a los cayucos, el Gobierno se vio obligado a adoptar medidas urgentes como el Plan de Inmigración para Canarias pensado para potenciar el Sistema Integrado de Vigilancia Exterior SIVE (vid. Iglesias 2007, 63-75). Asimismo el programa «Sea Horse» (puesto en marcha en marzo de 2006 y enmarcado en el programa Aeneas de la Unión Europea) se centró en la lucha en origen contra la inmigración clandestina y las redes de tráfico de personas procedentes de países africanos.

No puede obviarse que este quinquenio se cierra con alguna medida positiva como la creación en 2005 del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y el Refuerzo Educativo. Dicho Fondo intentó establecer un modelo de cooperación entre Administraciones que si bien seguía siendo mejorable, al menos permitió iniciar un cambio en la estéril dinámica de dejar de considerar la inmigración como un monopolio del Gobierno central, ignorando la clave imprescindible de la actuación local y de las competencias autonómicas. Fue aprobado con anterioridad al Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración de 2007, al que nos referiremos más adelante, pero se asoció a él (vid. Martínez de Lizarrondo 2010, 31-32).

4. EL DESARROLLO LEGISLATIVO A PARTIR DEL 2000 (II): 2005-2010

En línea de continuidad con las medidas señaladas hasta finales de 2005 y principios del 2006, todas las previsiones entorno al control e intento de gestión de los flujos migratorios se articularon en la segunda mitad de los 2000 dentro de los objetivos ya reiterados: protección del mercado nacional de empleo, lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de personas, e integración.

En plena *crisis de los cayucos*, al mismo tiempo que se intentaba buscar la colaboración económica y logística de los socios europeos en la defensa de las fronteras exteriores, a través de FRONTEX, se adoptaron medidas para implicar a los Estados de origen, como el Plan de Acción para el África Subsahariana aprobado en 2006 y conocido como Plan África (2006-2008). Como ha señalado la doctrina existe un antes y un después de este Plan en la política migratoria española con el África Subsahariana, lo cual se pone de manifiesto en las líneas de actuación desarrolladas en el plano bilateral internacional y que se concretan en la celebración de los denominados acuerdos marco de cooperación migratoria o de nueva generación. Estos acuerdos bilaterales suponen un cambio drástico respecto al modelo de los primeros acuerdos suscritos por España con países africanos (Asín 2008, 171). Los nuevos acuerdos persiguen un «enfoque global y equilibrado de la inmigración como factor positivo de desarrollo» (Fajardo 2007, 93).

En 2007 se intentó dar respuesta a una de las clásicas reivindicaciones en el ámbito de la inmigración: la integración, pero sin emplear la ley como vía de realización. En febrero de 2007 se aprobó el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (PECI), que se dirigió al conjunto de la población y fue ampliamente consensuado, articulándose a través tres principios: igualdad, ciudadanía e interculturalidad, pero sin perder de vista la lógica antidiscriminatoria

imprescindible para conseguir una sociedad cohesionada. Como el propio Plan señalaba la pretensión era establecer un marco político que orientara las actuaciones del conjunto de la sociedad en ese proceso bidireccional, de adaptación mutua, que la integración debería ser. La integración en el Plan era concebida, como un proceso continuo, dinámico y resultado de distintas fases y aspectos, a corto, medio y largo plazo. Otras premisas especialmente reseñables venían a completar esta concepción inicial de la integración, entre ellas: la convicción de que el proceso de integración y su gestión debía de compartirse entre las distintas administraciones y también los actores sociales; la consideración del PECI como un marco de colaboración que podía permitir dinamizar políticas; la necesidad de un enfoque global; el hecho de articular las distintas medidas para el conjunto de la ciudadanía; y la consideración transversal de las cuestiones relativas a la integración de la población inmigrada en el marco de todas las políticas públicas relevantes (Cachón 2008, 223-224).

Con el PECI se intentaba, por primera vez, articular un modelo que cohesionara la intervención autonómica, de tal forma que el Estado se implicara en las políticas de integración. Una de las características a destacar era que la financiación que el Estado aportaba se completaba en parte por las respectivas Comunidades Autónomas, pero eran éstas las que decidían en qué políticas concretas invertirían esos recursos económicos atendiendo a sus necesidades específicas (Martínez de Lizarrondo 2010, 33-34). Este Plan puede considerarse relevante, entre otras cuestiones, porque intentó establecer por primera vez en España, un marco político para la integración de y con los inmigrantes; formuló unos principios políticos de carácter inclusivo; puso en marcha un conjunto de dispositivos para avanzar en la integración; ofreció un marco de cooperación para participar todas las administraciones y la sociedad civil organizada; y fue elaborado con un fuer-

te compromiso de participación y consenso; incluyendo, además, un presupuesto significativo (Cachón 2008, 229).

Tras cinco años en los que la ley de extranjería no había sido reformada, a pesar de que se habían producido notables modificaciones en el conjunto normativo en esta materia tanto por la vía de jurisprudencia como por los cambios introducidos en los instrumentos inferiores de desarrollo, a finales de 2009 se aprueba la que será la cuarta modificación de la alterada LO 4/2000.

La necesidad de la LO 2/2009, de 11 de diciembre, se justifica por la exigencia de transponer determinadas directivas europeas y adaptar la norma a la nueva realidad migratoria española con distintas características y retos desde la última ley. Una tercera causa, la más objetiva, es la urgencia de incorporar a dicha Ley Orgánica la ya mencionada jurisprudencia del Tribunal Constitucional (sentencias 236/2007 y siguientes), dando para ello una nueva redacción, acorde con la Constitución, a los artículos introducidos por la LO 8/2000 cuyo contenido, como vimos, había sido declarado inconstitucional.

Entre sus objetivos, la ley presenta de forma expresa su voluntad de ordenar los flujos migratorios laborales, reforzando la vinculación de la capacidad de acogida de trabajadores inmigrantes a las necesidades del mercado de trabajo (en un contexto que había sido discriminador, vid. Rojo 2006 y Cachón 2009); aumentar la eficacia de la lucha contra la inmigración irregular; fortalecer la integración; y adaptar la normativa a las competencias de ejecución laboral previstas en los Estatutos de Autonomía (Vid. Moya 2009).

No se consuma la transposición de la Directiva 2003/86/CE sobre reagrupación familiar. En efecto, no ha habido transposición formal de la misma ni en la LO 14/2003 ni en la última reforma. Sin embargo, es cierto que sólo en la reforma de la LO 2/2009 se han hecho operativas las posibilidades brin-

dadas por el artículo 10 de la Directiva permitiendo, por ejemplo, la reagrupación en el caso de relaciones afectivas análogas. Una parte de la doctrina (Álvarez, 2006) ha mostrado las carencias y contradicciones legales para avalar que no se ha producido la transposición formal; otro sector en cambio sostenía que ha habido una transposición no formal de la Directiva en la LO 14/2003, pues en el contenido sí había sido indirectamente adoptada. Podían sostenerse dos argumentos a favor, a diferencia de la Directiva 2003/109, para apoyar la transposición no formal: España no había sido condenada por incumplimiento ante el ahora denominado Tribunal de Justicia de la Unión Europea (antes del Tratado de Lisboa designado como «de las Comunidades Europeas» vid. La Spina 2006) y sólo había un defecto de forma por incumplimiento del artículo 20 de la Directiva que obliga a la transposición formal. De hecho, no puede olvidarse que la Directiva genera una obligación de resultado y no de contenido o directa como el reglamento. El argumento de transposición informal, parece que cobra fuerza con la última reforma (vid. La Spina 2007).

Otras directivas sí se transponen formalmente en la LO 2/2009, aunque con algunas deficiencias (vid. Dossier XX Encuentro abogacía sobre derecho de extranjería y asilo). Entre ellas requiere especial atención la Directiva 2003/109/CE, del Consejo, de 25 de noviembre, de 2003, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración en la que: a) no se diferencia entre el Estatuto de residente de larga duración (conjunto de derechos que confiere la residencia regular e ininterrumpida en el territorio de un Estado miembro) y el título que acredita o materializa el mismo (autorización de residencia de residente de larga duración CE); b) sería deseable que los requisitos que la Directiva señala para la obtención del Estatuto de residente de larga duración, sean interpretados con carácter flexible por la Administración; c) como se recoge en la

Instrucción de la Dirección General de Inmigración n° 9/2009, dado que el acceso a la actual residencia de larga duración, en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la LO 2/2009, puede obtenerse por vías diferentes a la residencia temporal y continuada en nuestro país durante 5 años, y que la propia Directiva según su artículo 13 no excluye la posibilidad de que se apliquen disposiciones nacionales más favorables, esta circunstancia debería ser tomada en consideración en la elaboración del próximo reglamento; d) por último es determinante reivindicar la necesidad de subsanar a corto plazo los problemas de cooperación y comunicación entre los diferentes Estados de la Unión Europea que están generando conflictos respecto a la movilidad y circulación reconocidas por la Directiva (vid. Illamola 2008).

Respecto a la Directiva 2009/50/CE, del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, es preciso insistir en algunas cuestiones que no han sido aclaradas por la ley, entre ellas: a) que para no impedir o restringir el ejercicio del derecho de residencia del trabajador nacional de tercer país altamente cualificado, éste pueda reagrupar a sus familiares, especialmente a sus ascendientes, sin las limitaciones establecidas en la LO 2/2009; b) reglamentariamente han de determinarse los términos de equiparación entre cualificación de enseñanza superior y 5 años de experiencia profesional, así como los requisitos para la concesión y renovación de las autorizaciones de residencia y trabajo de profesionales altamente cualificados, pero en el plazo para examinar la solicitud no debe computarse el tiempo necesario para el reconocimiento de las titulaciones profesionales ni el tiempo necesario para expedir el visado, en caso de ser preciso, y las cualificaciones profesionales adquiridas en otro Estado miembro deben ser reconocidas; c) que debido a la incidencia que la regulación objeto de la Directiva supone en la autorización de resi-

dencia de larga duración, han de observarse las excepciones en virtud de las cuales se permite la acumulación de periodos de residencia en diferentes Estados de la Unión y deberían interpretarse de forma más flexible para los titulares de la tarjeta azul UE los periodos de ausencia del territorio de la Unión.

Por último, hay que aludir a la controvertida Directiva 2008/115/CEE, de 16 de diciembre de 2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a las normas y procedimientos en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación de estancia ilegal conocida comúnmente como directiva de retorno. Esta directiva que en general supone un claro retroceso en el ámbito de los derechos (Pérez Sola 2008) también ha sido transpuesta con la LO 2/2009, respecto a la cual hay que señalar: a) no puede obviarse la crítica al plazo de internamiento de 60 días; b) es necesario exigir la motivación suficiente de los autos de internamiento, poniendo de manifiesto su insuficiencia a través de recursos y exigiendo igualmente una exposición pormenorizada de las circunstancias concurrentes singularizadas, sin perder de vista que en último lugar existe el recurso a los tribunales supranacionales (vid. Esteban de la Rosa 2008 y Fajardo 2009).

En general la LO 2/2009 incorpora una reforma que afecta a la mayor parte del articulado, sin embargo, antes de destacar aquellas medidas que pueden considerarse como positivas o negativas hay que detenerse en tres cuestiones especialmente novedosas: la referencia expresa a la política migratoria española concretando sus principios y ejes, así como el marco competencial con especial referencia a las Comunidades Autónomas, y los principios y actuaciones en materia de integración de los inmigrantes.

En cuanto a la primera cuestión la definición, planificación, regulación y desarrollo de la política de inmigración corresponde al Gobierno, sin perjuicio de las competencias que puedan ser asumidas por las Comunida-

des Autónomas y por las Entidades Locales. La cooperación y la solidaridad entre las distintas Administraciones son los ejes que han de vertebrar esas relaciones atendiendo a las especiales circunstancias de aquellos territorios en los que los flujos migratorios tengan una significativa incidencia.

El traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas es, sin duda, uno de los puntos cruciales de esta reforma que ya había comenzado a gestarse incluso antes de la LO 2/2009 con el RD 1162/2009 (de 10 de julio, por el que se modifica el reglamento aprobado por el mencionado Real Decreto 2393/2004). Su principal finalidad era adaptar la regulación de los procedimientos de autorización inicial de residencia y trabajo que se regulan en el mismo a los requerimientos derivados del traspaso a las Comunidades Autónomas de la competencia ejecutiva que, en materia de autorización inicial de trabajo de los extranjeros, reconocen determinados Estatutos de Autonomía.

Con el traspaso de las referidas competencias en materia de autorización inicial de trabajo de los extranjeros a las Comunidades Autónomas concurren en el correspondiente procedimiento administrativo dos Administraciones Públicas: una, la autoridad laboral autonómica, que resuelve sobre la concesión de la posibilidad de trabajar, por cuenta ajena o por cuenta propia, al amparo de la autorización de residencia y trabajo solicitada; otra, la autoridad estatal competente en materia de residencia de extranjeros, que decide sobre la posibilidad de que el extranjero resida en España, al amparo de dicha solicitud de autorización de residencia y trabajo. Para afianzar este tipo de competencias se aprueban instrumentos como el Real Decreto 1463/2009, (de 18 de septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña) en virtud del cual en las autorizaciones iniciales de trabajo por

cuenta propia o ajena de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña, corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros. Esta competencia, que se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros, incluye: a) la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena y b) la tramitación y la resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes a que se refiere la letra a) y la aplicación del régimen de inspección y sanción. Como veremos más adelante el Tribunal Constitucional ha cerrado cualquier interpretación extensiva de las competencias autonómicas.

En tercer lugar, con la LO 2/2009 por primera vez a nivel legal se dedica un artículo a la integración de los inmigrantes, en concreto el artículo 2 ter. Este precepto intenta ofrecer una mínima respuesta a uno de los grandes temas pendientes: la conexión entre integración y derechos (De Lucas 2006, De Lucas y Solanes 2009 y Añón 2010), puesto que sus formulaciones genéricas puede entenderse que invitan a conectar ambas nociones. Tomando en consideración que la acogida e integración se asume por las Comunidades Autónomas, como avala el Tribunal Constitucional, en el mencionado precepto es reseñable el hecho de que no se haga ninguna referencia expresa al contrato de integración, es decir a medidas jurídicas de carácter vinculante. Tan solo aparecen alusiones a la dimensión transversal de las políticas de integración dirigidas a los inmigrantes (compartidas con el resto de la ciudadanía), y se insiste en la igualdad de trato desde el respeto a los valores constitucionales y estatutarios (que obviamente se presumen coincidentes). Desde dichos valores se arbitran mecanismos como la puesta en marcha de acciones formativas con medidas específicas para favorecer el aprendizaje de las lenguas cooficiales y el acceso al empleo como factores esenciales de

integración. Por tanto, las leyes autonómicas relativas a esta cuestión como la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana o la ley 10/2010, de 7 de mayo, d'acollida de les persones immigrades i retornades a Catalunya, necesariamente han de interpretarse dentro de este marco de la ley estatal (Solanes 2009).

Con la reforma de la LO 2/2009, dos momentos pasan a ser especialmente significativos en relación a la cuestión de la integración. El primero el relativo a la vía ordinaria de regularización más común, el arraigo social, respecto al cual el artículo 68.3 a propósito de la coordinación de las Administraciones públicas exige con carácter previo a la concesión de autorizaciones por arraigo, que las Comunidades Autónomas o, en su caso, los Ayuntamientos, emitan un informe sobre la integración social del extranjero cuyo domicilio habitual se encuentre en su territorio. Reglamentariamente se determinarán los contenidos de dicho informe, teniendo en cuenta el período de permanencia, la posibilidad de contar con vivienda y medios de vida, los vínculos con familiares residentes en España, y los esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales.

Un segundo momento en el que la valoración de la integración adquiere especial significación es el de la renovación de la residencia a la que se refiere el artículo 31.7 tras la redacción dada por la LO 2/2009. Así para la renovación de las autorizaciones de residencia temporal, se valorará, entre otras circunstancias, el esfuerzo de integración del extranjero que aconseje su renovación, acreditado mediante un informe positivo de la Comunidad Autónoma que certifique la asistencia a las acciones formativas contempladas en el ya mencionado artículo 2 ter de la Ley. En este caso como en el anterior, resultará relevante la concreción pormenorizada que necesariamente debería realizar el futuro reglamento de desarrollo para limitar al máximo la posi-

ble discrecionalidad en la aplicación de este precepto.

De forma panorámica, en la LO 2/2009 hay aspectos positivos recalcables, entre ellos:

1. La nueva redacción de los artículos en relación a derechos afectados por la inconstitucionalidad ya señalada.
2. La concesión de forma automática de la autorización de trabajo a las personas reagrupadas, en concreto para el cónyuge y los hijos cuando lleguen a la edad laboral, sin necesidad de tener que realizar ningún otro trámite.
3. En los supuestos de violencia de género se arbitran medidas de protección a la víctima como la de solicitar una autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales cuando se haya dictado una orden de protección a su favor o se tenga un informe positivo del ministerio fiscal, con previsiones que pretenden facilitar la denuncia de estos hechos.
4. En el caso de personas víctimas de la trata de seres humanos también se contemplan medidas de protección, por ejemplo, la posibilidad de que los órganos administrativos competentes para la instrucción del expediente sancionador, cuando estimen que existen motivos razonables para creer que una persona extranjera en situación irregular ha sido víctima de trata de seres humanos, informen a la persona interesada sobre las previsiones legales, y eleven a la autoridad competente para su resolución la oportuna propuesta sobre la concesión de un período de restablecimiento y reflexión según lo previsto reglamentariamente. Durante este período, se le autorizará la estancia temporal y se suspenderá el expediente administrativo sancionador que se le hubiera incoado o, en su caso, la ejecución de la

expulsión o devolución eventualmente acordadas.

5. Se pretende impulsar la protección del menor inmigrante, contemplando un campo mayor de acción en lo relativo a su capacidad de obrar y articulando la posibilidad de asistencia tanto en los casos de repatriación cuanto en los de integración en la sociedad de acogida.
6. Se intenta potenciar el papel de las organizaciones constituidas legalmente en España para la defensa de los inmigrantes de tal forma que podrán firmar convenios con las Administraciones competentes en materia de asistencia y protección a los inmigrantes y podrán visitar los centros de internamiento según las condiciones que reglamentariamente se desarrollarán.

Otros aspectos, en cambio, han sido más criticados, de forma sucinta pueden mencionarse:

1. La ampliación del plazo de internamiento, como indicábamos, de 40 a 60 días que va más allá incluso de lo que se permite en casos de extradición penal por los tratados internacionales.
2. Los nuevos requisitos añadidos para la reagrupación de los ascendientes mayores de 65 años, respecto a los cuales es necesario que existan razones que justifiquen la necesidad de autorizar su residencia en España. Excepcionalmente también por razones humanitarias se les podrá reagrupar, lo cual se tendrá que concretar reglamentariamente. Además, éstos familiares solo pueden ser reagrupados cuando el reagrupante haya adquirido la residencia de larga duración (5 años, no como en los otros casos que basta con la renovación).
3. Respecto al derecho a la educación, el artículo 9 de la LO 2/2009 ha sido recurrido por inconstitucionalidad por el

Parlamento de Navarra (Vid. Informe emitido a petición de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra con fecha 8 de febrero de 2010, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, y su integración social, en la redacción dada por el apartado 11 de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre. Pamplona, 19 de febrero de 2010) por considerar que vulnera el artículo 27 de la Constitución al limitar el acceso a las enseñanzas postobligatorias de los extranjeros mayores de 18 años, condicionándola a su situación administrativa, apelando a la doctrina del STC 236/2007.

4. Uno de los aspectos más destacable de la LO 2/2009 es el endurecimiento del régimen de infracciones y sanciones. Así para combatir la inmigración irregular se incorporan dos nuevas infracciones graves: por un lado, promover la permanencia irregular en España de un extranjero, cuando su entrada legal haya contado con una invitación expresa del infractor y continúe a su cargo una vez transcurrido el período de tiempo permitido por su visado o autorización; por otro, consentir la inscripción de un extranjero en el padrón municipal, por parte del titular de una vivienda habilitado para tal fin, cuando dicha vivienda no constituya el domicilio real del extranjero. Se incurrirá en una infracción por cada persona indebidamente inscrita.

En ambos casos se coloca bajo sospecha tanto al inmigrante como a su entorno más cercano y sobre todo se reafirma el padrón como instrumento de control en la política migratoria lo cual es totalmente desaconsejable si se tiene en cuenta su vinculación con el ejercicio de derechos sociales. Con todo el tenor literal de la Ley de Bases del Régimen Local no deja lugar a dudas sobre el derecho-deber que el empadronamiento

supone, también para los extranjeros, y en el mismo sentido se pronuncia con perspicuidad el informe de la Abogacía General del Estado en relación al estricto cumplimiento de la mencionada ley (Vid. Informe de la Abogacía General del Estado relativo a la aplicación de la normativa reguladora del padrón municipal con objeto de resolver la consulta del Ayuntamiento de Vic, Madrid, 20 de enero de 2010; y Solanes 2010).

Se contempla también como infracción grave el conocido como matrimonio de conveniencia, es decir, contraer matrimonio o simular relación afectiva análoga si dichas conductas se realizan con ánimo de lucro o con el propósito de obtener indebidamente un derecho de residencia, siempre que tales hechos no constituyan delito.

Como ya se ha indicado en lo expuesto anteriormente, la LO 2/2009 realiza numerosas remisiones al futuro reglamento de desarrollo que en estos momentos se está gestando. Además de las cuestiones expresamente señaladas, hay otras que requieren de una concreción por el instrumento de ejecución de la ley, entre ellas (vid. Dossier XX Encuentro abogacía sobre derecho de extranjería y asilo) algunas pueden ser concebidas como meras recomendaciones, otras son imprescindibles para la correcta implementación de la ley:

1. La vuelta al derecho administrativo común: sería recomendable que el futuro reglamento estableciera de nuevo el derecho administrativo común como tal también en el ámbito de la extranjería ya que tras la reforma operada por LO 14/2003 se programó una especie de procedimiento administrativo especial para los extranjeros (vid. Añón 2006), que aún amparado por el artículo 149.18 de la Constitución, no puede ser contrario al mandato del artículo 9 de la misma. Entre otras garantías deberían (re)introducirse en el reglamento cues-

iones como los lugares de presentación, la legitimación, los plazos, el régimen de silencio administrativo, los recursos en vía administrativa y el establecimiento de un trámite procesal adecuado en lugar de la posibilidad de la inadmisión a trámite de expedientes de extranjería (conviene recordar que contra esta reforma continúa pendiente el recurso de inconstitucionalidad que interpuso el Parlamento Vasco.)

2. En las garantías procedimentales, sería deseable que el reglamento especificara que el procedimiento de expulsión principal es el procedimiento ordinario y no el preferente. De la misma manera, debe establecerse claramente, que en el supuesto de que se procediera a la detención de un extranjero al que se le va a ejecutar la expulsión antes de las 72 horas debe notificársele tal extremo al letrado con la finalidad de no causarle indefensión. Insistiendo, asimismo, en la correcta praxis en las detenciones de los extranjeros (vid. VV. AA. 2010).
3. En cuanto a la inmigración propiamente laboral una de las apuestas que puede concretarse a nivel reglamentario es la de establecer mecanismos legales que permitan la movilidad de los residentes legales, sin que en ningún caso puedan perderse los derechos adquiridos, precisamente en la línea consagrada al efecto en el Programa de Estocolmo que sigue siendo una referencia para España. La adecuada regulación del servicio doméstico sería un punto clave.

En cuanto a la conexión entre irregularidad y derechos laborales sería deseable una fórmula para que en el futuro reglamento se matice lo que puede representar una pérdida de ciertos derechos laborales del trabajador extranjero en situación irregular, consolidados en línea jurisprudencial, especialmente casos como la prestación por desempleo.

4. Por lo que respecta a la transferencia de competencias es fundamental la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional, el 28 de junio de 2010, que resuelve uno de los siete recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). En lo relativo a la inmigración es vital el fundamento jurídico número 83 en el que se afirma «es evidente que la competencia en materia de entrada y residencia de extranjeros se inscribe en el ámbito de la inmigración y la extranjería, terreno en el que, como alegan los recurrentes, sólo cabe la competencia exclusiva del Estado. Ahora bien, el propio art. 138.2 EAC así lo reconoce al condicionar el ejercicio de la competencia ejecutiva autonómica a la coordinación con el Estado, quien, como titular de la competencia preferente entre las que concurren a la regulación del régimen jurídico de los extranjeros en tanto que inmigrantes, no puede hacer entera abstracción, sin embargo, de competencias sectoriales atribuidas a las Comunidades Autónomas, como es el caso, en lo que importa ahora, de la competencia ejecutiva en materia de legislación laboral»... «es a la legislación estatal a la que corresponde libremente determinar los concretos términos, formas y condiciones de la participación de la Comunidad Autónoma a la que se refiere el precepto, debiendo en todo caso quedar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado»... «el art. 138 EAC ha de interpretarse en el sentido de que la referencia a la «inmigración» no se corresponde con esta materia constitucional, competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.2 CE), sino con otras materias sobre las que puede asumir

competencias la Comunidad Autónoma».

Desde esta interpretación es posible afirmar que esta decisión no tendrá incidencia sobre las reformas adoptadas en los últimos años para desarrollar el mandato estatutario, en especial las introducidas por los ya mencionados RD 1162/2009 y RD 1463/2009; y por el Real Decreto 206/2010, de 26 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de Función Pública Inspector de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Vid. García Juan 2010).

Un resumen de veinticinco años de normativa en un tema tan complejo como el de la inmigración no puede cifrarse en simplificaciones como la descalificación que insiste en que buena parte de las medidas legislativas han supuesto una vulneración de los derechos humanos, pero tampoco en la apología que presenta a España como modelo a seguir por el conjunto de los Estados de la Unión Europea. Más bien en el balance predomina el gris, que puede sintetizarse en que esa política es el arquetipo del tópico «una de cal y otra de arena» (vid. De Lucas 2008), pues ha actuado en gran medida bajo el dictamen de unos acontecimientos que no siempre ha podido guiar.

Con todo, si bien cabe afirmar que la política y con ella la legislación de extranjería ha seguido en no pocos casos un miope itinerario, es cierto que quizá no había muchas más opciones a la vista de las condiciones y limitaciones existentes y de las dificultades a afrontar. El camino recorrido en materia de extranjería, en el caso español, ha sido muy intenso en un corto espacio de tiempo, lo cual ha dificultado la gestión. No puede obviarse el esfuerzo articulado desde el punto de vista de la integración a partir de 2004 (Cachón 2008, 222) en el intento de concretar un modelo que movilice de forma transversal al conjunto de las Administraciones, no sólo en el ámbito estatal, sino también en el autonó-

mico y el local, con la necesaria coordinación de competencias que ello implica. En esa línea de intentar potenciar la integración se sitúa también la LO 2/2009, y es deseable que lo haga el futuro reglamento de desarrollo, sin que ello sea óbice para continuar manteniendo una cuestionable política de control. El retroceso que han sufrido los flujos migratorios a nivel cuantitativo como consecuencia de la crisis económica, y con ésta la variación en la demanda del mercado de trabajo, afectará también a las futuras concreciones legales que deberán sumar esfuerzos a los ya realizados en aras de la acomodación a todos los niveles de la población inmigrante.

Aprender a coordinar las acciones de los agentes implicados, a darles capacidad de decisión en la agenda y a apostar por optimizar los elementos de la dimensión positiva del fenómeno migratorio, son claves para sostener esperanzas de mejora. Todo ello insistiendo en que la claridad en las normas como imperativo de la seguridad jurídica, sin el sacrificio de los derechos y sus garantías, ha de ser el necesario punto de partida para la integración.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, A., «La transposición de las directivas de la UE sobre inmigración: las directivas de reagrupación familiar y de residentes de larga duración», *Documentos CIDOB*, nº 8, 2006, 122 pp.
- AJA, E., «Veinte años de doctrina del tribunal constitucional sobre los derechos de los inmigrantes», VV. AA., *La democracia constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, volumen 1, Congreso de los Diputados, 2002, pp. 439-456.
- «La evolución normativa sobre inmigración», AJA, E. y ARANGO, J., (eds.), *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica (1985-2004)*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2006, pp. 17-44.
- ANÓN, M. J., «Igualdad y especialidad en el procedimiento administrativo de extranjería», *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, nº. 14, 2006, 23 pp.
- «Integración: una cuestión de derechos», *Arbor*, nº 744, julio-agosto 2010, pp. 625-638.
- ASÍN, M. A., «Los acuerdos bilaterales suscritos por España en materia migratoria con países del continente africano: especial consideración de la readmisión de inmigrantes en situación irregular», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 10, 2008, pp. 165-188.
- APARICIO, M., «La última reforma de la Ley de Extranjería (Ley Orgánica 14/2003): un análisis crítico a la luz de su falta de eficacia y de eficiencia», *Revista de derecho migratorio y extranjería*, nº 6, 2004, pp. 31-54.
- ARANGO, J., «Inmigración, cambio demográfico y cambio social», *ICE: Revista de Economía*, nº 815, 2004, pp. 31-44.
- CACHÓN, L., «España y la Directiva 2000/43: de la «ocasión perdida» a una legislación general sobre igualdad de trato», *Tiempo de paz*, nº 73, 2004, pp. 13-22.
- «La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticos y diversidad territorial», *Política y Sociedad*, volumen 45, 1, 2008, pp. 205-235.
- *La «España inmigrante»: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*, Anthropos Editorial, Barcelona, 2009.
- COVAS, C. et al, *Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración social de las personas inmigrantes*, Confederación Sindical de Comisiones Obreras, Madrid, 2003.
- DE LUCAS, J., «Una política de inmigración que no llega: las sinrazones de la contrarreforma de la L.O. 8/2000», *Tiempo de Paz*, nº 16, 2001, pp. 6-22.
- «Ciudadanía, Extranjería y Derechos», BETEGÓN, J., DE PÁRAMO, J. R., LAPORTA, F. J., y PRIETO, L. (coord.), *Constitución y derechos fundamentales*, CEPC, Madrid, 2004, pp. 379-407.
- «La integración de los inmigrantes: la integración política, condición del modelo de integración» en DE LUCAS, J. y Díez, L. *La integración de los inmigrantes*, CEPC, Madrid, 2006, pp. 11-43.

- «Cal y arena de la Unión Europea ante la inmigración», *Página abierta*, nº 195, septiembre 2008.
 - «Dos test sobre la consistencia del Estado de Derecho. Ante los proyectos de reforma de asilo y extranjería», *Jueces para la democracia*, nº 64, 2009, pp.15-23.
- DE LUCAS, J. et al. «Evaluating the impact of existing legislation in Europe with regard Female Genital Mutilation. Spanish National Report, Daphne programme (Directorate General of Justice and Home Affairs. European Commission), Group of Studies on Citizenship, Migration and Minorities, University of Valencia, Valencia, 2003-2004», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía el Derecho*, nº 17, 2008, 111 pp.
- DE LUCAS, J., RAMÓN, C. y SOLANES, A. , *Informe sobre la necesidad y oportunidad de la ratificación por España de la Convención Internacional de la Organización de Naciones Unidas de 1990 sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios*, DIM Catalunya. Generalitat de Catalunya. Departament d'Acció Social i Ciutadania. Secretaria per a la Immigració, Barcelona, 2008, 36 pp.
- DE LUCAS, J. y SOLANES, A. (eds.), *La igualdad en los derechos: claves de la integración*, Dykinson, Madrid, 2009.
- DOSSIER: XX Encuentro de la abogacía sobre derechos de extranjería y asilo, *Revista de derecho migratorio y extranjería*, nº 24, 2010, pp. 87-116.
- ESTEBAN DE LA ROSA, G., «La nueva directiva de retorno en el contexto de la actual política comunitaria de inmigración», *Revista de Estudios Jurídicos*, nº 8, 2008, pp. 225-232.
- ESTEVE, F., «Igualdad y no discriminación racial tras la transposición en España de la Directiva 2000/43», *Noticias de la Unión Europea*, nº 267, 2007, pp. 43-59.
- «Las directivas europeas contra la discriminación racial y la creación de organismos especializados para promover la igualdad: análisis comparativo de su transposición en España y en Francia», *Revista de derecho constitucional europeo*, nº 10, 2008, pp. 189-230.
- FAJARDO, T., «Los Acuerdos de readmisión de los inmigrantes en situación irregular celebrados por España», ALDECOA, F. y SOBRINO, J. M. (coord.), *Migraciones y Desarrollo*, II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales, Montevideo, 25, 26 y 27 de octubre de 2006, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 87- 102.
- «La Directiva sobre el retorno de los inmigrantes en situación irregular», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 13, nº 33, 2009, pp. 453-499.
- GARCÍA JUAN, L., «La STC 31/2010, de 28 de junio. Punto y final en materia de competencias en inmigración», *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 42, 2010, 14 pp.
- IGLESIAS, S., *La inmigración: el reto del siglo XXI*, Dykinson, Madrid, 2007.
- IZQUIERDO, A., *La inmigración inesperada: la población extranjera en España (1991-1995)*, Trotta, Madrid, 1996.
- «El Greco suspende un parcial (Balance de la inmigración en España 2000-2003)», NAVARRO; V. (coord.), *El Estado de Bienestar en España*. Edición de las ponencias presentadas en el Seminario «El Estado de Bienestar en España», realizado en la Universidad Menéndez Pelayo de Barcelona, los días 18 y 19 de diciembre de 2003.
 - Coord., *Demografía de los extranjeros: incidencia en el crecimiento de la población*, Fundación BBVA, Madrid, 2006.
- ILLAMOLA, M., «La directiva 2003/109 relativa al estatuto jurídico de los residentes de larga duración y su trasposición al ordenamiento jurídico español», ALDECOA, F. (coord.), *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario: perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 1579-1594.
- LA SPINA, E., «La protección del derecho a la vida familiar de los extranjeros por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, nº 14, 2006, pp. 1-20.
- «La transposición de la Directiva 2003/867 CE en Italia. ¿hacia la armonización legislativa de la reagrupación familiar?», *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería* nº 15, 2007, pp. 195-208.

- MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A., «La incidencia del Fondo de Apoyo y el PECEI en las políticas autonómicas de integración de inmigrantes», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n° 85, 2010, pp. 31-45.
- MENDOZA, N. y CABEZA, J. (coords.). *Tratamiento Jurídico de la Inmigración*, Bomarzo, Albacete, 2008.
- MOYA, D., «La evolución del sistema de control migratorio de entrada en España», AJA, E. y ARANGO, J., (eds.), *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica (1985-2004)*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2006, pp. 47-84.
- «La reforma de la Ley de Extranjería», *Documentos de Trabajo, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, n° 20, 2009, 21 pp.
- PAJARES, M., «El proceso de regularización de 2005. Sus efectos posteriores sobre la inserción laboral de la población inmigrada», AJA, E. y ARANGO, J. (eds.), *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración*, Edición 2007, CIDOB, Barcelona 2007, pp. 212-225.
- PÉREZ SOLA, N., «La directiva de retorno y la involución en la Europa de los derechos», *Revista de estudios jurídicos*, n° 8, 2008, pp. 241-256.
- ROIG, E., «El reglament d'estrangeria», AJA, E. i HOMS, O. (direc.), *Anuari de la Immigració a Catalunya 2001*, Fundació Bofill, Barcelona, 2002.
- ROJO, E., *Inmigración y mercado de trabajo en la era de la globalización: estudio de la normativa internacional, comunitaria y española*, Lex Nova, Valladolid, 2006.
- ROPERO, J., «La mutilación genital femenina: una lesión de los derechos fundamentales de las niñas basada en razones de discriminación sexual». *Curso de Derechos Humanos*, volumen 4. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2003.
- SAGARRA, E., «Sujeto legitimado, sujeto interesado y sujeto afectado en el proceso de regularización «normalización» de inmigrantes del 2005», *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n° 8, 2005, pp. 23-36.
- SANTOLAYA, P., «Los inmigrantes en situación irregular: derechos, expulsión y regulación (1990-2004)», AJA, E. y ARANGO, J., (eds.), *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica (1985-2004)*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2006, pp.129-141.
- «La gestión de la inmigración en la VIII legislatura (2004-2008)», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n° 80, 2009, pp. 81-95.
- SOLANES, A., «¿Cómo gestionar los flujos migratorios para potenciar la inmigración legal?. Un análisis jurídico desde España», *Migraciones Internacionales*, volumen 4, n° 4, 2008, pp. 135-172.
- «¿Integrando por ley?: de los contratos europeos de integración al compromiso de la Ley Autonómica Valenciana 15/2008», *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n° 20, Marzo 2009, pp. 47-75.
 - «Inmigración y responsabilidad municipal», *Documentación Social*, n° 158, 2010, pp. 191-210.
- SOLANES, A. y CARDONA, M. B., *Protección de datos personales y derechos de los extranjeros inmigrantes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- VV. AA. (Grupo Inmigración y Sistema Penal, INMIGRAPENAL), Informe «Controles de identidad y detención de inmigrantes. Prácticas ilegales», 2 de febrero de 2010, <http://www.inmigrapenal.com>.
- VIDAL, M. C., *Constitución y extranjería: los derechos fundamentales de los extranjeros en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
- «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de derechos fundamentales de los extranjeros a la luz de la STC 236/2007», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 85, año 29, enero/abril 2009, pp. 353-379.

RESUMEN Desde la aprobación de la primera ley de derechos y libertades de los extranjeros, la LO 7/1985, la realidad española ha cambiado. Con la importante recepción de inmigrantes en las dos últimas décadas, el Derecho se ha visto obligado a regular una sociedad en transformación. Tras la cuarta reforma de la actual ley de extranjería, la LO 4/2000, es un buen momento para hacer un balance. Este trabajo realiza una reflexión crítica y constructiva de las diferentes normas españolas de extranjería, para aprender de los errores del pasado y construir el futuro. Todo ello desde la necesidad de acercar estas leyes al imperativo de justicia de los Derechos Humanos.

Palabras clave: Ley de extranjería, Estatuto legal, España, Derechos Humanos.

ABSTRACT Since the adoption of the first Immigration Law LO7/1985, the Spanish reality has changed. With the important reception of immigrants in the last two decades, the Law has been forced to regulate a changing society. After the fourth amendment of the current Immigration Law LO 4/2000, is a good time to make an appraisal. This paper provides a critical and constructive reflection of the different Spanish Immigration rules to learn from past mistakes and building the future. All this from the need to bring these laws to the imperative of justice for Human Rights.

Keywords: Immigration Law, Legal status, Spain, Human Rights.

Inmigrantes e hijos de inmigrantes nacidos en España: vías de acceso a la nacionalidad española

AURELIA ÁLVAREZ RODRÍGUEZ*

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Regulación legal

El ordenamiento español en materia de nacionalidad se nutre especial y fundamentalmente de normas internas. La característica esencial de la regulación, desde la perspectiva de las fuentes internas, es la ausencia de un único cuerpo legal. Dicha nota negativa ha sido ampliamente criticada por la doctrina al reclamar la elaboración de una Ley especial de nacionalidad. En la actualidad, las normas básicas se encuentran de forma dispersa en: art. 11 de la Constitución española (en adelante CE), arts. 17 a 26 del Código Civil (en adelante Cc), arts. 63 a 68 de la Ley del Registro Civil (en adelante LRC), arts. 220 a 237 del Reglamento del Registro Civil (en adelante RRC) e Instrucciones y Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado (en adelante Res. DGRN).

El núcleo de carácter sustantivo por excelencia, basado en el desarrollo del art. 11 CE, está compuesto por los arts. 17 a 26 Cc. Este

articulado tiene en cuenta tanto el último precepto constitucional mencionado como los arts. 14, 39 y 42. Todas estas disposiciones de nuestra Ley Fundamental fueron los pilares de base de la Ley 51/1982, de 13 de julio. Ahora bien, la existencia de una serie de deficiencias, lagunas y contradicciones, detectadas por la práctica, han provocado varias modificaciones. Actualmente, las normas internas previstas en los arts. 17 a 26 del Cc, redacción dada por la Ley 18/1990, de 17 de diciembre (BOE, 18-XII-1990) y por la Ley 36/2002, de 8 de octubre (BOE, 9-X-2002). Y, al margen del Cc, en estos momentos, se prevé un procedimiento de acceso a la nacionalidad española en la Disposición Adicional 7ª de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura (–en adelante Ley 52/2007 o Ley de la Memoria histórica–), que incorpora nuevos supuestos de opción a la nacionalidad española, que estarán vigentes entre el 27 de diciembre de 2008 y el 27 de diciembre de 2011 (BOE, 27-XII-2007 y BOE, 24-III-2010)¹.

* Profesora Titular de Derecho Internacional Privado de la Universidad de León.

¹ Vid. A. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, *Nacionalidad española. Normativa vigente e interpretación jurisprudencial*,

1.2. Vías de obtención de la nacionalidad española

La nacionalidad española se puede obtener por dos vías diferentes. Por la primera, el Estado español impone al individuo la nacionalidad por estar incluido en los supuestos legalmente establecidos. La voluntad individual del sujeto al que se le atribuye no interviene en absoluto. Por esta razón, a esta forma de obtener la nacionalidad española se le denomina atribución de la nacionalidad. Todas las personas a las que el Estado espa-

ñol otorgue la nacionalidad por esta vía serán españoles de origen. A través de la segunda vía, el Estado español concede la nacionalidad española a aquellos que la hayan solicitado cumpliendo los requisitos exigidos por el ordenamiento. A esta forma de obtención de la nacionalidad española se le denomina adquisición de la nacionalidad española. Todas las personas a las que el Estado español otorgue la nacionalidad por esta vía serán españoles no originarios, salvo que legalmente se prevea la posibilidad de que se obtenga un vínculo originario.

VÍAS DE ACCESO A LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA

1. Imposición de la nacionalidad *ex lege*: atribución de la nacionalidad (arts. 17.1 y 19.1 Cc) Atribución por filiación

- Filiación biológica: art. 17.1.Cc: **Son españoles de origen** «a) Los nacidos de padre o madre españoles».
- Filiación adoptiva: art. 19.1. Cc: «El extranjero menor de dieciocho años adoptado por un español adquiere, desde la adopción, la nacionalidad española de origen.

Atribución **por nacimiento en territorio español**: art. 17.1.b), c) y d) Cc: **Son españoles de origen**:

- Los nacidos en España de padres extranjeros si, al menos, uno de ellos hubiera nacido también en España. Se exceptúan los hijos de funcionario diplomático o consular acreditado en España.
- Los nacidos en España de padres extranjeros, si ambos carecieren de nacionalidad o si la legislación de ninguno de ellos atribuye al hijo una nacionalidad.
- Los nacidos en España cuya filiación no resulte determinada. A estos efectos, se presumen nacidos en territorio español los menores de edad cuyo primer lugar conocido de estancia sea territorio español.

2. Acceso a la nacionalidad con intervención del interesado: adquisición de la nacionalidad española (arts. 18, 20 y 21 a 23 Cc) (*)

Opción: arts. 17.2, 19.2 y 20 Cc y DA 7ª Ley 52/2007

Naturalización

- Residencia
- Carta de naturaleza

Posesión y utilización continuada **durante diez años** de la nacionalidad española (art. 18 Cc).

(*) Los extranjeros que adquieren la nacionalidad normalmente son españoles **no originarios** salvo que legalmente se les considere de origen (art. 17.2, 19.2 Cc y DA 7ª Ley 52/2007).

Navarra, Aranzadi-Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008; *id*, *Cuestionario práctico sobre nacionalidad española*, León, Eolas Ediciones-Dirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior, 2009; *id*, *Nociones básicas de Registro Civil y problemas frecuentes en materia*

de nacionalidad, Madrid, Federación de Servicios y Administraciones Públicas de CCOO, Formación Continua, Ediciones GPS, junio 2009; *id*, *Curso Práctico sobre el Régimen Jurídico de la Nacionalidad Española*, Valladolid, Lex Nova, enero 2010.

Si bien es cierto que, las formas de acceso a la nacionalidad española son las descritas en el resumen incluido en el cuadro, ahora bien, en este trabajo es imposible abordarlas todas, por lo que tan sólo vamos a proceder al análisis de dos de ellas: la adquisición de nacionalidad española por naturalización por residencia en España y con relación a los hijos, la atribución de la nacionalidad española por nacimiento en España.

Los inmigrantes, por regla general, acceden a la nacionalidad española mediante la naturalización por residencia², dichas peticiones se han incrementado ostensiblemente en los últimos años³. Esta afirmación se puede observar de la lectura comparada de la Resolución de 7 de febrero de 1995, de la Dirección General de los Registros y del Notariado en la que se resolvieron positivamente un total de 3.538 solicitudes frente a la Resolución de 8 de julio de 2010 en la que se relacionan 64.550 personas que han accedido a la

nacionalidad española durante el primer semestre 2010⁴.

Por otro lado, las vías de acceso para los hijos y descendientes previstas en el ordenamiento español varían según que éstos hayan nacido o no en territorio español, y si son mayores o menores de edad; sin embargo, en este trabajo sólo nos vamos a limitar al supuesto en el que el nacimiento haya acaecido en territorio español. En todo caso, para comprobar la trascendencia práctica de este apartado simplemente recordar que en el balance publicado a 30 de junio de 2010, de los 4.744.169 extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor, 297.355 han nacido ya en España⁵.

2. NATURALIZACIÓN POR RESIDENCIA

2.1. Requisitos: residencia legal en España por el plazo fijado legalmente

Para obtener la nacionalidad española mediante la naturalización por residencia es necesario, según establece el art. 22 del Cc,

² Vid. A. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, «Acceso a la nacionalidad española por los inmigrantes e hijos de inmigrantes. ¿Integración o estrategia para obtener la equiparación de derechos?», J. GARCÍA ROCA y J. LACOMBA (Eds.), *La inmigración en la sociedad española. Una radiografía multidisciplinar*, Barcelona, Edicions Bellaterra, 2008, pp. 607-629.

³ Los datos publicados suministrados por el Gobierno, en la contestación a la pregunta formulada por Sr. Carles Campuzano i Canadés (GC-CiU), sobre número de nacionalidades españolas concedidas desde 1995, son los siguientes: año 1995: 6.751; año 1996: 8.411 los extranjeros que se convierten en españoles; en el año 1997 pasan a 10.293; en el año 1998 son 13.165; en el año 1999 ya son 16.373; en el año 2000 bajan a 11.996. En el año 2001 se concedieron 16.735; en el año 2002 se otorgaron 21.805; en el año 2003 subió el número a 26.554 concesiones; en el año 2004 se elevan a un total de 38.334; en el año 2005 asciende a 42.832, en el año 2006 suman un total de 62.338, en el año 2007 se sube a 71.814; en el 2008 se alcanza un total de 84.170. En el año 2009 obtuvieron la nacionalidad española por residencia un total de 79.597. En relación al 2010 solo se aportan datos relativos al primer semestre: 64.550 (Vid. (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 352, de 10 de marzo de 2010).

⁴ BOE, 10-VIII-2010. Año 2009: total 79.597: La Res. DGRN de 16 de julio de 2009 relaciona a las 19.685 personas que han accedido a la nacionalidad española durante el primer semestre de 2009 (BOE, 6-VIII-2009); y la Res. DGRN de 20 de enero de 2010 relaciona 59.912 personas que han accedido a la nacionalidad española durante el segundo semestre de 2009 (BOE, 18-II-2010). Supone un pequeño retroceso frente al año 2008 que obtuvieron la nacionalidad por naturalización por residencia, en virtud del art. 22 del Cc un total de 84.175: la Res. DGRN de 8 de julio de 2008 relaciona 52.554 concesiones de nacionalidad durante el primer semestre de 2008 (BOE, 29-VII-2008); y en la Res. DGRN de 19 de enero de 2009 se publicaron las 31.621 personas que obtuvieron la nacionalidad española durante el segundo semestre de 2008 (BOE, 40, 16-II-2009).

⁵ Ministerio de Trabajo e Inmigración, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, *Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor y Extranjeros con autorización de estancia por estudios en vigor a 30 de junio de 2010*, Madrid, agosto 2010, p. 8.

que el extranjero haya residido en España de forma «legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición» durante un plazo de diez, cinco, dos o un año según los casos⁶.

El término legal significa que no es suficiente con residir en territorio español, sino que es preciso estar en posesión de las autorizaciones de residencia correspondientes⁷.

⁶ Vid. A. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, *Nacionalidad española. Normativa vigente e interpretación jurisprudencial*, op. cit., pp. 83-108; id, *Cuestionario práctico sobre nacionalidad española*, op. cit., pp. 35-43; id, *Nociones básicas de Registro Civil y problemas frecuentes en materia de nacionalidad*, op. cit., pp. 109-145. Vid. J.M^a. FERRER DE LA PUENTE, «Adquisición de la nacionalidad española por el inmigrante», J.V. (Dir.), *Registro Civil: incidencia del fenómeno de la inmigración*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 4, 2004, pp. 133-154; J.L. GIL IBÁÑEZ, «La adquisición de la nacionalidad española por residencia», *Homenaje a don Antonio Hernández Gil*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2001, pp. 1275-1303; J.J. PRETEL SERRANO, «La adquisición de la nacionalidad española en la Ley 18/1990, de 17 de diciembre», *Jornadas sobre Nacionalidad y Extranjería*, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Registrales, 1994, pp. 219-244; L.F. REGLERO CAMPOS, «El nuevo régimen de la adquisición de la nacionalidad española por residencia: plazos y requisitos de permanencia en el territorio español. Una especial referencia a los descendientes de emigrantes españoles», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 31, mayo-agosto 2002, pp. 39-64; S. SALVADOR GUTIÉRREZ, *Manual práctico sobre nacionalidad. Resoluciones de la Dirección General de los Registros y Formularios*, Granada, Comares, 1996, pp. 153-175.

⁷ La documentación exigida dependerá del régimen jurídico aplicable, los extranjeros sometidos al régimen general de extranjería deberán estar en posesión de una autorización de residencia, de acuerdo con lo previsto en el art. 30 bis de la vigente Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE, 12-I-2000, pp. 1139-1150; *ibid*, 24-I-2000, p. 3065). Esta ley ha sido modificada en cuatro ocasiones: en primer lugar, por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE, 23-XII-2000; *ibid*, 23-II-2001, pp. 6991-6992); en segundo término, por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas

Múltiples son las decisiones que han interpretado el término residencia legal y no interrumpida⁸ desde la STS (Sala 1^a) de 19 de septiembre 1988⁹ hasta la actualidad¹⁰. Es

concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de extranjeros (BOE, 30-IX-2003, pp. 35398-35404); en tercer lugar, por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (BOE, 21-XI-2003, pp. 41193-41204); y finalmente por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE, 12-XII-2009, pp. 104986-105031). En cambio, los nacionales de la UE y sus familiares, incluidos los familiares de los españoles que gocen del mismo trato deberán estar inscritos en el registro de extranjeros o estar en posesión de la tarjeta de residencia de familiar de acuerdo con lo establecido en el RD 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (BOE, 28-II-2007), modificado por RD 1161/2009, de 10 de julio (BOE, 23-VII-2009). Algunas de las disposiciones del RD 240/2007 no eran compatibles con los objetivos de la Directiva 2004/38/CE y han sido anuladas por la STS (Sala 3^a. Sección 5^a) de 1 de junio de 2010 (http://www.migrarconderechos.es/jurisprudenciaMastertable/jurisprudencia/sts_01_06_2010).

⁸ Con carácter excepcional se impone la exigencia de la efectividad (STS (Sala 3^a. Sección 6^a) de 19 de julio de 2004, de 4 de octubre, de 18 de octubre de 2006; y de 18 de mayo de 2007). Por supuesto, que en caso de que la interrupción se deba a la renovación tardía no debe ser tomada en consideración, así que por ello, se procede a la concesión de la nacionalidad en la STS (Sala 3^a. Sección 6^a) de 24 de mayo de 2007. Recurso núm. 4988/2003 (RAJ, 2007, núm. 5897). Dicha decisión casa y anula la SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 3^a) de 13 de mayo de 2003 (JUR, 2006\274849).

⁹ RAJ, 1988, núm. 6838; comentada por L. GARAU JUANEDA, *La Ley*, núm. 2379, 12 diciembre 1989, pp. 1-6.

¹⁰ Para un análisis de lo que se entiende por el concepto de residencia legal y su interpretación por la jurisprudencia podemos ver un resumen de la evolución en

necesario acreditar que todo ese período de residencia haya sido legal e ininterrumpido. Por lo que en algunas ocasiones (*STS de 12 de enero de 2005*) el no haber probado la continuidad—no haber probado los 144 días—supone el incumplimiento de este requisito. En cambio, el TS en otras decisiones ha sido más benévolo (*STS de 13 de noviembre de 2000; de 22 de febrero de 2003, de 25 de enero, de 4 de octubre, y de 29 de noviembre de 2005; de 24 de enero y de 7 de febrero de 2006; de 13 de febrero y de 14 de noviembre de 2008*). A modo en la *STS (Sala 3ª. Sección 6ª) de 13 de febrero de 2008* se afirma que:

«En el presente caso la resolución denegatoria considera que el solicitante no residió efectivamente en España, por las salidas y entradas en el territorio español que constan en su pasaporte; parte para ello de que la residencia, en el sentido ahora analizado, se interrumpe por la existencia de breves ausencias de días de duración, más o menos justificadas por razones profesionales o familiares, en este caso por su trabajo como intermediario en la venta de carnes entre una empresa de Dinamarca y su País de origen, así como para visitar a sus padres, que residen en Irán, lo que es contrario a la interpretación del plazo fijado por el art. 22 d) Cc, que viene realizando esta Sala y Sección que, en casos como el presente, en que queda plenamente acreditado que el domicilio, entendido como el centro de relaciones familiares, económicas y profesionales se mantiene en España, la existencia de cortos desplazamientos fuera de nuestro país no es suficiente para entender incumplido el requisito de la residencia legal ininterrumpida durante el plazo exigido pues, como ha declarado el *Tribunal Supremo en sentencia de 23 de*

Noviembre de 2.000, «la no presencia física ocasional y por razones justificadas del territorio español no presupone el incumplimiento del requisito de residencia continuada siempre que no se traslade la residencia habitual y por ende el domicilio fuera del territorio español»¹¹.

Como acabamos de señalar, la regla general exige un período de diez años de residencia legal en nuestro país. Ahora bien, si en el extranjero concurren algunas circunstancias, previstas en el art. 22 Cc, ese plazo de residencia se reduce. Son suficientes cinco años: si el extranjero ha obtenido la condición de refugiado. Bastará con dos años de residencia legal: si se trata de nacionales de origen de: países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal. También se ven favorecidos por esta reducción del período de residencia los extranjeros pertenecientes a la Comunidad sefardí¹².

¹¹ Recurso núm. 118/2004 (*Cendoj*: 28079130062008100047). Confirma la *SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 3ª) de 11 de noviembre de 2003*. Recurso 882/2002 (*JUR*, 2004\131764).

¹² El número de extranjeros que han obtenido la nacionalidad española, cumpliendo únicamente dos años de residencia legal en España, en los tres últimos años son los siguientes: año 2007: 50.039; año 2008: 58.813; y año 2009: 60.352. Mayoritariamente se trata de iberoamericanos, y en todo caso, con respecto a los sefardíes el Gobierno considera que esta condición puede etiquetarse como «razón excepcional» que permite acceder a la nacionalidad mediante la carta de naturaleza, siendo especialmente utilizada esa vía desde el año 2006 hasta estos momentos. Son ya más de setecientas personas de origen sefardí—exactamente 709—, las que han obtenido la nacionalidad española de este modo. Normalmente, en la memoria previa a la reunión del Gobierno español en las que se ha procedido a la concesión de la nacionalidad para estos descendientes de los sefardíes se suele apuntar que en los expedientes se alegan como circunstancias excepcionales estar vinculados con España por su pertenencia a la comunidad de judíos sefardíes con el consiguiente reflejo cultural en sus costumbres y el mantenimiento del idioma español. En definitiva, aportan profundos e intensos lazos emocionales, históricos y afectivos con España y en algunos casos, se pone de manifiesto que estas personas proceden de familias del que fuera Marruecos español y todos

la *SAN (Sala 3ª. Sección 3ª) de 18 de febrero de 2010 (Cendoj: 280792300320100104)*. La necesidad del cumplimiento de los diez años inmediatamente anterior a la solicitud se puede ver en la *STS (Sala 3ª. Sección 6ª) de 11 de mayo de 2010 (Cendoj: 28079130062010100201)*.

Finalmente, la legislación española prevé seis grupos de personas que pueden solicitar la nacionalidad española acreditando únicamente un año de residencia legal en territorio español. Pero este plazo, aunque breve, no puede ser dispensado (*Vid. Res. DGRN de 24 de junio de 2005*). Se pueden beneficiar de esta reducción del plazo los extranjeros que se encuentren en cualquiera de los siguientes casos:

- que haya nacido en territorio español¹³.
- que no haya ejercitado oportunamente la facultad de optar.
- que haya estado sujeto legalmente a la tutela, guarda o acogimiento de un ciudadano o institución españoles durante dos años consecutivos, incluso si continuare en esta situación en el momento de la solicitud.
- que al tiempo de la solicitud llevara un año casado con español o española y no estuviere separado legalmente o de hecho¹⁴.
- el viudo o viuda de española o español, si a la muerte del cónyuge no existiera separación legal o de hecho.

ellos, o sus padres, o abuelos, contrajeron matrimonio según la costumbre, condiciones y ordenanzas de las Santas Comunidades de Castilla.

¹³ El número de extranjeros que han utilizado este apartado para acceder a la nacionalidad española en los tres últimos años son los siguientes: año 2007: 3.864; año 2008: 4.578; y año 2009: 3.696.

¹⁴ El número de extranjeros que han utilizado este apartado para acceder a la nacionalidad española en los tres últimos años son los siguientes: año 2007: 10158; año 2008: 12.554; y año 2009: 9.038. Acerca de la utilización del matrimonio con fines de normalizar su situación (*Vid. A. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, «Matrimonios mixtos simulados: mecanismos de sanción», Boletín de los Abogados de Aragón*, núm. 136, 1995, pp. 41-48; J. CARRAS-COSA GONZÁLEZ, «Matrimonios de conveniencia y nacionalidad española», *Anales de Derecho. Universidad de Murcia*, núm. 20, 2002, pp. 7-34; A. ORTEGA JIMÉNEZ, «Matrimonios de conveniencia: por la nacionalidad española cualquier cosa», *Economist & Jurist*, núm. 56, marzo 2008, pp. 56-67).

- el nacido fuera de España de padre o madre, abuelo o abuela, que originariamente hubieran sido españoles.

2.2. Tramitación del expediente de adquisición de la nacionalidad española por naturalización por residencia

2.2.1. Autoridad competente para iniciar la tramitación del expediente

La concesión de la nacionalidad por esta vía requiere la tramitación del expediente regulado en los arts. 220 a 224 del RRC. Será competente como regla general el Encargado del Registro del domicilio (art. 365 RRC)¹⁵. Al formular su petición, que puede realizarse mediante el impreso habilitado a tal fin por el Ministerio de Justicia, el interesado, además de haber residido de forma legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición durante el plazo que le sea exigible, «deberá justificar, en el expediente regulado por la legislación del Registro Civil, buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española» (art. 22.4 Cc).

La exigencia de este último requisito es una novedad en el ámbito del Cc, si bien es cierto que, de forma indirecta, este requisito formaba parte de la práctica diaria de los Encargados del Registro Civil que efectuaban algunas preguntas al extranjero de forma que se podía comprobar su conocimiento de la lengua española. De aquí se desprende, como afirma el Centro Directivo, «que ha cobrado mayor importancia el trámite establecido en el último párrafo del art. 221 del RRC, es decir, la obligación del Encargado de oír per-

¹⁵ *Vid. V. MARTÍN VÁZQUEZ, «Tramitación de los expedientes de concesión de la nacionalidad española por residencia», Jornadas sobre la Ley de Extranjería e inmigración (Cáceres 26 a 29 de marzo de 2001), Cáceres, Universidad de Extremadura, Facultad de Derecho, 2003, pp. 65-71.*

sonalmente al peticionario, «especialmente para comprobar el grado de adaptación a la cultura y estilo de vida españoles».

En todo caso, para el procedimiento debemos tener presentes las pautas dadas en la reciente *Instrucción DGRN de 24 de julio de 2007*, sobre tramitación de las solicitudes de adquisición de la nacionalidad española por residencia (*BOE*, 8-VIII-2007). Dicha Instrucción tiene por finalidad mejorar y unificar la conformación del expediente de adquisición de la nacionalidad por residencia y agilizar su tramitación. Para conseguir estos fines, el Centro Directivo ha decidido elaborar y publicar reglas sobre documentación, y eximiendo al interesado de la aportación de ciertos documentos que obran en poder de la Administración, entre otros, el certificado de antecedentes penales español y el certificado de residencia legal. Por tanto, será la propia administración la que se encargue de solicitar dichos documentos en nombre del solicitante¹⁶. En cualquier caso, en virtud del art. 63.3 LRC «el interesado podrá aportar un informe emitido por la Comunidad Autónoma a efectos de acreditar su integración en la sociedad española»¹⁷.

¹⁶ En todo caso, no será necesario contar con el consentimiento de éste en virtud de lo establecido en el actual art. 63.2 LRC, redactado por la Ley 54/2007, de 28 de diciembre. Este precepto dispone literalmente que: «Las autoridades competentes para la tramitación y resolución de las solicitudes de adquisición de la nacionalidad por residencia, para la exclusiva finalidad de resolver la solicitud presentada por el interesado, recabarán de oficio de las Administraciones Públicas competentes cuantos informes sean necesarios para comprobar si los solicitantes reúnen los requisitos exigidos en el artículo 22 del Código Civil, sin que sea preciso el consentimiento de los interesados» (*BOE*, 29-XII-2007).

¹⁷ Este precepto ha sido introducido por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (*BOE*, 12-XII-2009).

2.2.2. Documentación que se debe aportar con la solicitud

A) Acreditación de buena conducta cívica

Con respecto a la acreditación de buena conducta cívica parece que se podría realizar la prueba mediante el certificado de ausencia de antecedentes tanto en España como en su país de origen. Lo normal sería presentar un certificado de penales en España —como hemos visto ya no se le va a requerir al interesado—; y sin embargo se pide también un certificado expedido por las autoridades del Estado de origen o donde haya tenido su última residencia. Ahora bien, en la *STS (Sala 3ª. Sección 6ª) de 30 de septiembre de 2008*, se apunta que aportar el certificado de antecedentes penales del país de origen no es un requisito insoslayable. La Administración española puede prescindir del mismo cuando consta la existencia de dificultades notables —no imputables a desidia del interesado, para la obtención de dicho certificado¹⁸.

Una de las causas más frecuentemente alegadas para proceder a la denegación es justamente la ausencia de acreditación por parte del solicitante la concurrencia de esa buena conducta, como se puede comprobar entre otras en las *STS (Sala 3ª. Sección 6ª) de 5 de octubre, y de 12 de noviembre de 2002; de 28 de febrero y de 18 de diciembre de 2003; de 26 de junio, de 8 de julio, de 9 de septiembre, de 23 de septiembre, de 27 de septiembre, de 11 de octubre, y de 8 de noviembre de 2004; de 29 de marzo de 2006; de 21 de mayo, de 10, de 17 y de 29 de octubre y de 3 y 12 de diciembre de 2007, de 27 de junio, de 7 de julio, de 12, de 15 de septiembre, de 29 de octubre de 2008, de 17 de marzo, de 5 de mayo, de 9 de diciembre de 2009; de 28 y de 29 de enero, de 12 de febrero, de 19 de marzo, de 27 y 29 de abril y de 21 de septiembre de 2010*.

¹⁸ *Diario La Ley*, núm. 7080, Sección Jurisprudencia, 19 de diciembre de 2008.

Lo decisivo a la hora de interpretar el concepto jurídico indeterminado «buena conducta cívica» en que se ha producido un hecho penalmente relevante, es –con independencia del resultado del procedimiento penal– determinar si ha habido un comportamiento gravemente antisocial. El TS mantiene una tesis bastante estricta, así se puede comprobar en la *STS (Sala 3ª. Sección 6ª) de 12 de noviembre de 2007* en la que se deniega la nacionalidad sobre la base de una detención policial por delito de falsificación de documento y ello pese a que fueron sobreesídas las actuaciones y cancelados los antecedentes, constando igualmente informe del encargado del Registro Civil apreciando buena conducta cívica. También se deniega la concesión si el recurrente ha conducido bajo la influencia de bebidas alcohólicas (*STS de 21 de mayo de 2007*) o ha sido detenido por agresión sexual (*STS de 5 de diciembre de 2007*) no puede acceder a la nacionalidad española.

Se han denegado solicitudes atendiendo a la ausencia de buena conducta cívica en numerosas ocasiones, como ya hemos apuntado, e incluso las decisiones podrían parecer bastante restrictivas. Ahora bien, en algunas de ellas, nuestro TS mantiene una postura flexible muy acertada¹⁹. Así podemos hacer

¹⁹ A modo de ejemplo, la *STS (Sala 3ª. Sección 6ª) de 27 de abril de 2009* al anular la decisión de la DGRN con respecto a la petición hecha por un peruano al que se le denegó la nacionalidad por haber estado imputado en una estafa, que fue archivada finalmente, por 19,23 Euros. El TS argumenta de esta forma: «...Pues bien, a juicio de esta Sala, en este caso el Tribunal de instancia no ha realizado un cabal acercamiento a las circunstancias concurrentes en el Sr. Prudencio concluyendo sin mayor fundamento que el hecho de haber sido investigado en unas diligencias penales por una estafa de 19,23 euros, que fueron archivadas por prescripción, constituye exponente de una conducta antisocial. El desajuste que apreciamos se trasluce también en el otro de los argumentos empleados por la Audiencia Nacional, conforme al que la trascendencia penal de tales hechos quedó frustrada porque el recurrente se sustrajo a la acción de la justicia. Esta afirmación no constituye un hecho probado, sino un juicio de valor de los jueces

referencia a dos decisiones, de un lado, la *STS (Sala 3ª. Sección 6ª) de 14 de febrero de 2005* otorga la nacionalidad al nacido en España con antecedentes policiales de desórdenes públicos y sedición argumentando que debe considerarse la lejanía en el tiempo de los hechos; más recientemente, la *STS (Sala 3. Sección 6ª) de 15 de diciembre de 2008* procede a la concesión de nacionalidad a ciudadano marroquí condenado como autor de un delito de lesiones culposas por falta de atención y cuidado a un hijo menor, se alega la concurrencia de más elementos a favor de la concesión que de su denegación. La condena no es un argumento definitivo para negar la buena conducta cívica del solicitante, ya que se trata de un hecho aislado en un largo período de residencia en España²⁰.

a quo. Las circunstancias que constan en el expediente administrativo y en las actuaciones judiciales (las reflexiones que siguen las realizamos al amparo del artículo 88, apartado 3, de la Ley de esta jurisdicción) son que, desde 1997, el recurrente tuvo en Madrid el mismo domicilio [(...), de Madrid], que también es fiscal, en el que está empadronado y que aparece en sus permisos de residencia y de trabajo. Se refleja también en las actuaciones que el Juzgado de Instrucción número 4 de Tarragona tramitó un procedimiento contra el Sr. Prudencio por una falta de estafa, al parecer perpetrada el 28 de agosto de 1999, que fue sobreesído provisionalmente el 26 de noviembre siguiente por desconocerse su paradero, del que se tuvo noticia el 10 de agosto de 2000, acordándose el archivo por prescripción cuatro días más tarde. De estos datos no se deriva necesariamente que el interesado eludiera la acción de la justicia, por lo que no puede sustentarse un juicio de desvalor sobre su conducta social por haber frustrado la persecución penal».

²⁰ Vid. M. BLANCO TORIBIO, «La importancia del requisito de la buena conducta cívica en la adquisición de la nacionalidad española», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 15 (2003), pp. 201-208; J.Mª. CHAMARRO GONZÁLEZ, «El requisito de la buena conducta cívica para poder adquirir la nacionalidad española», *Actualidad Administrativa*, núm. 4/2008; E. RUBIO TORRANO, «La buena conducta cívica en la adquisición de la nacionalidad española por residencia», *Aranzadi Civil*, núm. 1, 2004, pp. 1973-1975; *id.*, «Adquisición de nacionalidad por residencia y exigencia de buena conducta cívica», *Aranzadi civil*, núm. 3/2010, pp. 11-14; S. SOLDEVILA FRAGOSO «La exigencia de buena conducta

B) Acreditación de suficiente grado de integración en la sociedad española

También se debe justificar la integración en la sociedad española. A la hora de interpretar que se entiende por este concepto jurídico indeterminado tampoco existe total claridad. De alguna forma debemos recurrir a la jurisprudencia que analiza los supuestos en los que la administración ha denegado por esta razón. Así, que aunque sea un poco extraño tenemos que delimitar de forma negativa cuando no se cumple el requisito de acuerdo con las peticiones rechazadas. De las decisiones analizadas se desprende que no existe suficiente integración por dos razones básicamente: de un lado, por absoluto desconocimiento del castellano; y, de otro lado, por estar casado con varias esposas.

La suficiente integración en la sociedad española impone el conocimiento del idioma. Nuestra jurisprudencia considera que el conocimiento del idioma español, en el nivel suficiente no ya sólo para entenderlo sino para hablarlo y facilitar las relaciones con terceros, constituye un indicio del grado de integración en la sociedad por parte del solicitante de la nacionalidad²¹. Esta claro que el absoluto desconocimiento del idioma es una de las causas de denegación de la nacionalidad como se ha puesto de manifiesto tanto por la Audiencia Nacional (*SAN de 19 de*

como requisito para obtener la nacionalidad española. Comentario a la *STS (Sala 3ª) de 28 de septiembre de 2005*», *Actualidad Administrativa*, núm. 5, 1ª quincena de marzo de 2006.

²¹ Vid. *STS de 29 de octubre de 2004* (casación 7900/00, FJ 3º), *de 9 de abril de 2007* (casación 279/03, FJ 3º), *de 16 de octubre de 2007* (casación 5276/03, FJ 2º); *de 5 de marzo de 2008* (casación 1123/04, FJ 3º); y *de 10 de febrero de 2009* (casación 1526/05, FJ 2º (Vid. A. LARA AGUADO, «Adquisición por mujeres marroquíes de la nacionalidad española por residencia», C. RUIZ SUTIL y R. RUEDA VALDIVIA (Coords.), *La situación jurídico-familiar de la mujer marroquí en España*, Sevilla, Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de la Mujer, 2008, pp. 365-392).

noviembre 2002 y de 27 de noviembre de 2008) como por el Tribunal Supremo (*STS de 29 de octubre de 2004*). Dichas decisiones deben ser releídas junto con la *STS de 18 de septiembre de 2007* y la *STS de 14 de noviembre de 2008*)²². En concreto, la *SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 3ª) de 27 de noviembre de 2008*, ante la negativa de la Administración la AN anula la decisión y concede la nacionalidad al considerar que:

«El dato decisivo que determinó finalmente que se le denegara la nacionalidad española fue el hecho de que no sabía leer y escribir en castellano. Lo cierto es que esta circunstancia hay que ponerla en relación con el hecho de que la recurrente no recibió instrucción escolar durante su estancia en el país de origen, por lo que tampoco sabe leer y escribir en árabe según manifiesta ella misma, y se casó a los 16 años habiendo sido madre de 11 hijos. La recurrente ha demostrado, a juicio de este Tribunal suficiente grado de integración en la sociedad española, pudiendo comunicarse en nuestro idioma de forma oral, y si bien no sabe leer y escribir, ello se debe a su trayectoria vital y su escasa formación escolar, deficiencia que la recurrente ha intentado remediar en España intentando asistir a cursos de lectura y escritura para adultos, pese a sus múltiples ocupaciones familiares. Lo cual unido al hecho de que ha demostrado un conocimiento de los aspectos básicos de las instituciones españolas sirven para concluir, a juicio de este Tribunal, que ha demostrado el suficiente grado de integración en la sociedad española exigido por el art. 22 del CC para obtener nuestra nacionalidad».

En segundo término, la suficiente integración en la sociedad española impone el sometimiento a los valores y principios rectores del

²² Vid. J.Mª.CHAMORRO GONZÁLEZ, «El conocimiento suficiente del idioma español como criterio de decisión del otorgamiento de la nacionalidad española», *Actualidad Administrativa*, núm. 4/2008.

ordenamiento español. Y, estar casado con varias esposas, aunque el ordenamiento de origen lo permita, nuestras autoridades, lo descartan. En este sentido, la *STS (Sala 3ª. Sección 6ª) de 19 de junio de 2008* pone de manifiesto con total rotundidad que: «la poligamia supone un impedimento para obtener la nacionalidad española». En este fallo se confirma la decisión de la Administración por entender que alguien cuyo estado civil es atentatorio al orden público no puede acreditar suficientemente su grado de integración en la sociedad. El TS afirma que:

«Es verdad que, en el presente caso, el recurrente no invoca discriminación, sino que el grado de integración requerido es «suficiente» –no «total»– y que el hecho de estar casado con dos mujeres no le ha impedido el arraigo laboral y social en España. Y es verdad, asimismo, que quizá no sea suficiente decir, como prudentemente hizo la resolución administrativa recurrida, que la poligamia es contraria a la legislación española sobre el estado civil. No toda situación personal extraña al ordenamiento jurídico español implica necesariamente un insuficiente grado de integración en nuestra sociedad. Dicho esto, la solución debe ser ahora la misma que la adoptada por la citada *STS de 14 de julio de 2004* y, en el fondo, por la misma razón: la poligamia no es simplemente algo contrario a la legislación española, sino algo que repugna al orden público español, que constituye siempre un límite infranqueable a la eficacia del derecho extranjero (art. 12.3CC). Entendido el orden público como el conjunto de aquellos valores fundamentales e irrenunciables sobre los que se apoya nuestro entero ordenamiento jurídico, resulta incuestionable la incompatibilidad con el mismo de la poligamia; y ello sencillamente porque la poligamia presupone la desigualdad entre mujeres y hombres, así como la sumisión de aquéllas a éstos. Tan opuesta al orden público español es la poligamia, que el acto

de contraer matrimonio mientras subsiste otro matrimonio anterior es delito en España (art. 217 CP). Es perfectamente ajustado a derecho, por ello, que la Administración española considere que alguien cuyo estado civil es atentatorio contra el orden público español no ha acreditado un «suficiente grado de integración en la sociedad española»²³.

2.2.3. Plazo para resolver el expediente y autoridad competente para la concesión o denegación

Presentada la solicitud, al Encargado de Registro Civil del domicilio le corresponde únicamente examinar la documentación, pero, en ningún caso podrá denegar la concesión de la nacionalidad como se ha puesto de manifiesto en varias decisiones (*Res. DGRN 3ª de 30 de abril de 1994*). Por tanto, si el Juez Encargado instructor del expediente aprecia la no concurrencia de los requisitos precisos, lo procedente es que eleve las actuaciones a este Centro Directivo (art. 365 RRC) con autopropuesta desfavorable pero en ningún caso puede denegar la concesión ni archivar el expediente.

En cuanto al plazo para resolver el expediente. En virtud de la Disposición adicional 1ª de la Ley 36/2002, de 8 de octubre la Administración debe resolver en el plazo de un año. En este sentido, se establece que: «Las solicitudes de adquisición por residencia y de dispensa del requisito de residencia legal para recuperar la nacionalidad española habrán

²³ *Diario La Ley*, núm. 7052, Sección Jurisprudencia, 10 de noviembre de 2008; Comentada por N. M^ª. DE ALMAGRO RODRÍGUEZ, «Comentario a la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 19 de junio 2008, sobre denegación de la concesión de la nacionalidad española por poligamia», *Cuadernos de Derecho Transnacional, Revista semestral de Derecho Internacional Privado*, vol. 1 (2009), núm. 2, pp. 274-283.

de ser resueltas en el plazo máximo de un año desde que hubieran tenido entrada en el órgano competente para resolver, transcurrido el cual, sin que hubiera recaído resolución expresa, habrán de entenderse desestimadas, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley de Registro Civil».

Si concurren en el interesado todos los requisitos expuestos, el peticionario podrá lograr la nacionalidad española, que le será notificada personalmente para que en los ciento ochenta días siguientes se persone en Registro Civil en el que inició su solicitud para cumplimentar con las restantes formalidades.

Ahora bien, es posible que se cumplan los requisitos que hemos examinado pero que se deniegue la nacionalidad por razones de orden público o seguridad nacional. Sobre esta cuestión, se debe recordar la *STS de 19 de junio de 1999* al afirmar que: «El orden público y el interés nacional, como admite el propio Abogado del Estado, son conceptos jurídicos indeterminados, en cuya apreciación resulta excluida, en contra de lo que aquél opina, la discrecionalidad de la Administración, porque, según doctrina jurisprudencial consolidada (*STS de 22 de junio de 1982, 13 de julio de 1984, 9 de diciembre de 1986, 24 de abril, 18 de mayo, 10 de julio y 8 de noviembre de 1993, 19 de diciembre de 1995, 2 de enero de 1996, 14 de abril, 12 de mayo y 21 de diciembre de 1998 y 24 de abril de 1999*), la inclusión de un concepto indeterminado en la norma a aplicar no significa, sin más, que se haya otorgado capacidad a la Administración para decidir con libertad y renunciar a la solución justa del caso, sino que viene obligada a la única decisión correcta a la vista de los hechos acreditados» y añade que «el reconocimiento de la nacionalidad española por residencia no es una potestad discrecional sino un deber cuando concurren los requisitos legalmente previstos, salvo que por fundadas razones de orden público o interés nacional proceda denegarla, para lo cual

la Administración ha de expresar los hechos en los que se basa la denegación a fin de que la Jurisdicción pueda comprobar si efectivamente aquéllos afectan al orden público o al interés nacional».

En la misma línea, la *STS de 29 de noviembre de 2004* al resolver sobre la denegación de la nacionalidad española a un iraní por razones de interés público y salvaguarda de la seguridad nacional, sostiene que no puede ampararse únicamente en un informe que se considera secreto oficial, haciendo un análisis del principio de transparencia y el deber genérico de sigilo y con el específico de secreto. En este sentido, la *STS de 10 de octubre de 2007* en la que se sostiene la misma tesis para otorgar la recurrente que se encontraba estudiando en una Universidad de California.

Por su parte, la Audiencia Nacional también se muestra progresista al conceder la nacionalidad a un palestino casado con española, que simpatizaba con organizaciones palestinas radicales al considerar que en la actualidad el interesado no tiene ningún antecedente que suponga una amenaza para el Estado español (*SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 3ª) de 20 de noviembre de 2007*). Y, finalmente, la *SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 3ª) de 3 de febrero de 2009* estima el recurso interpuesto por el recurrente contra la resolución por la que se deniega la solicitud de nacionalidad española.

En caso de denegación de la naturalización por residencia ¿ante qué orden jurisdiccional cabe recurrir? Es posible que la solicitud no sea aceptada por la Administración que motivará su resolución en las razones taxativamente fijadas por la legislación española, que hemos expuesto a lo largo de los apartados anteriores. En todo caso, los motivos por los cuales se puede denegar la concesión de la nacionalidad se encuentran íntimamente relacionados con los eventuales recursos. Ante una eventual denegación de la solicitud, nuestra legislación prevé la posibilidad de

recurrir «la concesión o denegación de la nacionalidad por residencia ante vía judicial contencioso-administrativa» (art. 22.5 Cc). En todo caso, contra las resoluciones del Centro Directivo se puede elegir entre interponer el recurso de reposición ante la misma DGRN en el plazo de un mes, o interponer directamente el recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses ante la Sala correspondiente de la Audiencia Nacional (arts. 116 y 117 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)²⁴.

2.2.4. *Otros requisitos a cumplir en caso de concesión y momento en el que se produce la concesión*

El solicitante tiene que cumplimentar los requisitos previstos en el art. 23 Cc, que pasamos a examinar a continuación: en primer lugar, jurar o prometer fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y a las Leyes; en segundo término, renunciar a la nacionalidad anterior. Por su parte, el Encargado del Registro Civil debe proceder a la inscripción de la adquisición de la nacionalidad española.

En cuanto a la parte que le corresponde al solicitante, el primero de los requisitos, el juramento o promesa sólo se exige a los mayores de catorce años, y capaces para prestar una declaración por sí. En segundo término, renunciar a su anterior nacionalidad. Así pues, para adquirir la nacionalidad española es necesario que el solicitante renuncie a su anterior nacionalidad (art. 23.b) Cc). Pero de esta regla se exceptúan los naturales de los países mencionados en el artículo 24.2 Cc. Por ello, el Centro Directivo afirma que:

...el legislador español, partiendo del principio constitucional de compatibilidad entre la ciudadanía española de origen y la de ciertos países particularmente vinculados con España, ha querido facilitar la adquisición de las respectivas nacionalidades con exención del requisito de la renuncia a la nacionalidad anterior de origen, si se trata de la de alguno de ese grupo de países, es decir países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal».

Como se puede ver, la regla general implica la necesidad del cumplimiento del requisito de la renuncia. Ahora bien, se debe tener en cuenta que los naturales de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial y Portugal no están obligados a renunciar a su anterior nacionalidad²⁵. De otro

²⁵ En este sentido se manifiesta la Res. DGRN 8ª de 25 de junio de 2007 al afirmar que: «A este respecto el criterio de este Centro Directivo tiene que ser el mismo que mantuvo en su día y que no puede ser otro que considerar a los naturales de Puerto Rico dentro del concepto de países iberoamericanos, a los efectos de quedar a salvo del requisito de la renuncia exigido en el artículo 23 del Código Civil. En efecto, esta interpretación no es sólo la literal, ya que no hay duda del carácter de país iberoamericano de Puerto Rico, sino también del espíritu de la misma que no es otro que evitar que los naturales de aquellos países con especiales vínculos históricos o culturales con España tengan que renunciar a su nacionalidad de origen. ... El conjunto de tales consideraciones es el que explica que la Dirección General de los Registros y del Notariado en sus *Resoluciones* 3ª de 30 de septiembre de 1996 y 2ª de 16 de febrero de 2004 sostuviera el criterio de que un puertorriqueño, al adquirir la nacionalidad española, no tiene que declarar que renuncia a su «status» político ni a su nacionalidad norteamericana al considerar a Puerto Rico como un país iberoamericano, país de cultura y lengua hispánica, y que hasta el Tratado de París de 11 de abril de 1899 no pasó a ser dominio norteamericano, ostentando desde 1950 la condición de Estado Libre Asociado concedido por el Congreso de los Estados Unidos. Conclusión que en nada se ve alterada por el hecho de que el interesado hubiera nacido en Nueva York, siendo posteriormente durante su minoría de edad adoptado por un matrimonio puertorriqueño, ya que la expresión empleada por el artículo 23 de «naturales de los países mencionados en

²⁴ Vid. A. HERNÁNDEZ DE LA TORRE NAVARRO, «La vía contencioso-administrativa en la concesión o denegación de la nacionalidad por residencia: con referencia a la adquisición por carta de naturaleza», J.Mª BENTO CAMPANY (Dir.), *Problemas actuales del Registro Civil*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, Estudios de Derecho Judicial, núm. 98, 2006, pp. 167-210.

lado, es evidente que el cumplimiento del requisito de la renuncia es necesario aunque se logra con la mera declaración, aunque ello no sea suficiente para dejar de ser nacional del país extranjero, puesto que no se exige que esta declaración sea eficaz desde la perspectiva extranjera (*Vid. Res. DGRN de 24 de mayo de 1993*). De todas formas, en la actualidad, a raíz de la entrada en vigor del art. 25.1.a) Cc si se utiliza de forma exclusiva la nacionalidad extranjera a la que previamente se ha renunciado al que haya adquirido la nacionalidad española se le podrá privar de la misma.

La nacionalidad española se obtiene desde el momento en que el Encargado del Registro Civil levante acta del juramento y renuncia a la nacionalidad extranjera, en caso de que sea necesaria. La DGRN sostiene que sólo se adquiere a partir del momento de la inscripción (*Res. DGRN de 14 de junio de 2005 y de 29 de marzo de 2006*). Ahora bien, para proceder a la inscripción de la adquisición deberá previamente estar inscrito el nacimiento del interesado en los Registros españoles. En caso de que no conste será necesario solicitar la inscripción del nacimiento con la marginal de adquisición. Debe tenerse en cuenta que dichas inscripciones de nacimiento «cuyo lugar de nacimiento sea un país extranjero, los interesados podrán solicitar, en el momento de levantarse el acta de juramento o promesa de fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y a las Leyes, que se extienda la inscripción de nacimiento en el Registro Civil Municipal correspondiente al domicilio en el que se haya instruido el oportuno expediente registral. Y, en todo caso, «el Registro Civil en el que se practique la inscripción de

el apartado 2 del artículo 24» –entre los que se incluyen los iberoamericanos–, debe ser interpretado como referido a los nacionales de tales países y no a los en ellos nacidos, de modo que lo determinante será la nacionalidad y no el lugar de nacimiento, según resulta de la lógica y finalidad de dicha norma, tendente a facilitar la doble nacionalidad del interesado en tales casos».

nacimiento acaecido en el extranjero conforme a lo dispuesto en los apartados 3 y 4 de este artículo, comunicará dicha inscripción al Registro Civil Central, que seguirá siendo competente para todos los demás actos de estado civil que afecten al inscrito»²⁶.

Una vez inscrito el nacimiento y anotada la adquisición de la nacionalidad se podrá solicitar una certificación del acta de nacimiento que permitirá la solicitud del documento nacional de identidad (DNI). Este deja de ser una prueba *iuris tantum* para convertirse en una verdadera prueba de la nacionalidad en virtud del RD 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición del documento nacional de identidad y sus certificados de firma electrónica²⁷.

3. ATRIBUCIÓN DE LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA POR NACIMIENTO EN ESPAÑA

3.1. Delimitación de supuestos

Nuestro ordenamiento, no mantiene como regla general la imposición de la nacionalidad española por el mero hecho de nacer en España sino que se trata de un criterio residual. Ahora bien, en las letras b), c) y d) del apartado primero del art. 17 del Cc. Cabe señalar que existen tres grupos de nacidos en España, a los que, por este hecho, se les impone la nacionalidad española. Concretamente, este precepto considera que son españoles de

²⁶ Instrucción DGRN de 28 de febrero de 2006, sobre competencia de los Registros Civiles Municipales en materia de adquisición de nacionalidad española y adopciones internacionales (*BOE*, 24-III-2006, pp. 11527-11534).

²⁷ *BOE*, 24-XII-2005. Debe tenerse en cuenta que es preciso el DNI para el otorgamiento del pasaporte. Para el procedimiento y requisitos exigidos para la expedición del pasaporte se debe cumplir lo establecido en el RD 896/2003, de 11 de julio, por el que se regula la expedición del pasaporte ordinario y se determinan sus características (*BOE*, 12-VII-2003).

origen: los nacidos en España de padres extranjeros si, al menos uno de ellos hubiera nacido también en España; los nacidos en España de padres extranjeros, si ambos carecieren de nacionalidad o si la legislación de ninguno de ellos atribuye al hijo una nacionalidad; y los nacidos en España cuya filiación no resulte determinada²⁸.

En todo caso, antes de pasar a su análisis, se debe tener en cuenta un dato previo, ¿qué se entiende por territorio español? Es interesante tener en cuenta que el nacimiento acaecido en algunas antiguas colonias españolas se ha considerado como que ha tenido lugar en territorio español²⁹. Ciertamente, no se ha usado para considerar el doble nacimiento sino que se ha utilizado para reducir el plazo de residencia de diez años a uno (*STS (Sala 3. Sección 6ª) de 7 de noviembre de 1999*) y también se vuelve a reiterar en la *Res. DGRN 1ª*

²⁸ Vid. A.P. ABARCA JUNCO y M. VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, «El artículo 17.1 c) del Código Civil. ¿Mecanismo de lucha contra la apatridia o un «nuevo» modo de adquisición voluntaria de la nacionalidad española?», *Revista electrónica de estudios internacionales*, núm. 14, 2007; M. AGUILAR BENÍTEZ DE LUGO, «La prevención de la apatridia como criterio de atribución de la nacionalidad española de origen», A. RODRÍGUEZ CARRIÓN y E. PÉREZ VERA, (Coords.), *Soberanía del Estado y Derecho internacional. Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, t. I y t. II, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla, Universidad de Málaga, Servicio de Publicaciones, 2005, pp. 75-90; A. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, *Nacionalidad española. Normativa vigente e interpretación jurisprudencial*, op. cit., pp. 39-62; id, *Cuestionario práctico sobre nacionalidad española*, op. cit., pp. 23-26; id, *Nociones básicas de Registro Civil y problemas frecuentes en materia de nacionalidad*, op. cit., pp. 67-86; M. Moya Escudero, «Atribución de la nacionalidad española y declaración de nacionalidad con valor de simple presunción», *Aranzadi Civil*, núm.11, 2007, pp. 15-55.

²⁹ Cf. A. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ y Observatorio Permanente de la Inmigración, *Nacionalidad de los hijos de extranjeros nacidos en España (Regulación legal e interpretación jurisprudencial sobre un análisis de datos estadísticos de los nacidos en territorio español durante el período 1996-2002)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Observatorio Permanente de la Inmigración, 2006, pp. 38-46.

de 20 de julio de 2004 donde se afirma que una nacida en Tetuán (1927) acredita que dicha ciudad en esa fecha era territorio español que le serviría a la recurrente tanto para supuesto de reducción de plazo de residencia previsto en el art. 22.2.a) Cc como para el caso de que fuese posible beneficiarse de la opción recogida en el art. 20.1.b) Cc (*Vid. Consulta de 9 de junio de 2006 y Res. 2ª de 18 de julio, 2ª y 3ª de 4 de octubre de 2005; de 11 de octubre de 2006; 5ª de 16 de mayo, 4ª de 18 de mayo, 6ª de 18 de septiembre, 5ª y 6ª de 30 de octubre, 1ª de 31 de octubre y 1ª de 5 de noviembre de 2007; y 5ª de 6 de julio de 2009*)³⁰. En todo

³⁰ En esta última decisión se afirma expresamente que: «Ahora bien, el hecho de que para cumplir esta finalidad sea preciso que el término de «España» se deba interpretar con la perspectiva histórica e intergeneracional que dicha finalidad le impone, por referencia al tiempo del nacimiento de la persona a que el precepto se refiere, de forma que quedan amparados y comprendidos en la norma las estirpes de los españoles que se desplazaron a territorios distintos de los metropolitanos pero sometidos a la autoridad española o, dicho en la terminología de la redacción originaria del Código civil, «territorios sujetos a la legislación península» (vid. art. 1), no quiere decir que dicho concepto territorial amplio sólo beneficie a tales estirpes, excluyendo la hipótesis de aquellos cuyo padre o madre fuese español de origen por ser hijo de un ciudadano extranjero que hubiese obtenido carta de naturaleza como español, y que, además, hubiese nacido en tales territorios durante el periodo de su sometimiento a la autoridad de la legislación española y acción protectora de España.. ..Es cierto, no obstante, como ha indicado esta *Dirección General en resolución de 26 de marzo de 2006*, que la Constitución de la Monarquía española de 1876 afirmaba en su artículo 1 que «Son españoles: 1.º Las personas nacidas en territorio español», norma que se introdujo ya en la anterior Constitución de 18 de junio de 1837 (son españoles «todas las personas nacidas en los dominios de España»), de donde pasó a las Constituciones de 23 de mayo de 1845 y a la posterior de 1 de junio de 1869, si bien en esta última se sustituye la expresión «dominios de España» por la de «territorio español», esto es, acogiendo una formulación idéntica a la incorporada al artículo 1 de la Constitución canovista de 1876 y al tenor del apartado 1 del artículo 17 de la redacción originaria del Código civil. Con ello, una primera impresión resultante de la lectura apresurada de tales preceptos podría trasladar la idea de que tanto el texto constitucional como el texto legal citados imponían el criterio del *ius*

caso, para comprobar la trascendencia práctica de este apartado simplemente recordar que en el balance publicado a 30 de junio de 2010, de los 4.744.169 extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor, 297.355 han nacido ya en España³¹.

Como hemos señalado todos los casos de atribución de la nacionalidad española por nacimiento en España o por el criterio del *ius soli* se encuentran recogidos en las letras b), c), y d) del apartado primero del art. 17 del Cc, redactados por la Ley 18/1990. De estos tres grupos, que pasamos a examinar, presentan mayor interés los dos primeros: la segunda generación de extranjeros nacidos en España y los hijos de apátridas o de extranjeros cuyos Ordenamientos no atribuyan la nacionalidad a los hijos de sus nacionales, siendo probable que existan numerosos casos que puedan ser incluidos en estos supuestos concretos.

3.2. Son españoles de origen los nacidos en España de progenitor nacido también en territorio español

En el art. 17.1.b) Cc se establece que son españoles de origen: «los nacidos en España

soli. Sin embargo, hay que advertir inmediatamente contra el error de tal interpretación. En efecto, el mandato del número 1 del artículo 17 se complementa con lo dispuesto en los artículos 18 y 19 del Código civil, en su misma redacción originaria, de donde resulta la necesidad de ejercer la opción antes indicada para adquirir la nacionalidad española, opción a la que faculta el hecho del nacimiento en territorio español. Con ello el Código civil utilizaba en este precepto el nacimiento en el territorio español como condición o presupuesto para la adquisición de la nacionalidad española y no como causa directa de tal adquisición» (Resoluciones de la DGRN. Registro Civil (De 1 de julio a 30 de septiembre de 2009), *Boletín de Información*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1 de septiembre de 2010, pp. 33-37).

³¹ Ministerio de Trabajo e Inmigración, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, *Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor y Extranjeros con autorización de estancia por estudios en vigor a 30 de junio de 2010*, Madrid, agosto 2010, p. 8.

de padres extranjero si, al menos uno de ellos hubiera nacido también en España». Así, pues en este grupo solo se incluyen los hijos de extranjeros que puedan acreditar que al menos uno de sus progenitores ya nació también en nuestro país. En realidad se trata de la concurrencia de dos nacimientos, por lo que se puede afirmar con claridad, que la segunda generación de extranjeros nacidos en España son considerados españoles de origen. Se exceptúan los hijos de funcionario diplomático o consular acreditado en España. Ahora bien, se debe precisar que el hijo de padres extranjeros nacido en España después del 19 de agosto de 1982 (fecha de entrada en vigor de la Ley 51/1982) es español siempre y cuando uno de sus progenitores hubiese nacido en España. Si el nacimiento hubiese acaecido con anterioridad a esta fecha y después del 5 de agosto de 1954 será considerado como español si acredita que uno de los progenitores había nacido en España y, además, tenía el domicilio en España (*Res. DGRN 5ª de 22 de marzo de 2007*)³².

La acreditación o prueba de la atribución de la nacionalidad en este supuesto no es problemática. Para resolver las dudas acerca del goce de la nacionalidad española por estas personas se puede iniciar un expediente de declaración de la nacionalidad con valor de simple presunción, que debe ser incoado ante el Encargado del Registro Civil del domicilio. En dicho expediente debe presentarse como prueba la certificación literal de nacimiento del interesado, en la que conste que su nacimiento ha acaecido en España; y, la certificación literal de nacimiento del progenitor nacido en territorio español. Si se demuestran ambos extremos el nacido en España es español. En todo caso, finalizado el expediente, el Encargado del Registro Civil del domicilio

³² *BOE*, 27-IV-2007, pp. 18508-18509. Esta decisión sigue la misma postura que la mantenida en la *Res. DGRN 4ª de 11 de noviembre de 2002* reiterada en la *Res. DGRN 3ª de 5 de mayo de 2008* (*Resoluciones de la DGRN. Registro Civil, BIMJ*, mayo 2009, pp. 12-13).

está facultado para declarar, con valor de simple presunción, que la persona tiene la nacionalidad española, y su resolución firme debe ser objeto de anotación al margen del nacimiento del interesado (arts. 28, 46 y 96.2 de la LRC y arts. 145, 149, 335, 337 y 338 del RRC).

3.3. Otros supuestos de atribución de la nacionalidad por nacimiento en España: eliminación de las situaciones de apatridia

3.3.1. *Son españoles de origen los nacidos en España de padres extranjeros, si ambos carecieren de nacionalidad o si la legislación de ninguno de ellos atribuye al hijo una nacionalidad*

El segundo grupo de hijos de no españoles nacidos en territorio español a los que se les impone la nacionalidad de origen por nacer en territorio español tiene como finalidad eliminar situaciones de apatridia. Por ello, está integrado por los nacidos en España de padres extranjeros, si ambos carecieren de nacionalidad o si la legislación de ninguno de ellos atribuye al hijo una nacionalidad. La inclusión de un precepto que atribuya la nacionalidad a este grupo de personas tiene como finalidad eliminar supuestos de apatridia. Ahora bien, la norma actual, procedente de la reforma llevada a cabo por la Ley 18/1990, recoge un supuesto similar al ya incorporado en la modificación llevada a cabo por la Ley 51/1982, aplicándose además con carácter retroactivo en virtud de una acertada interpretación de la DGRN.

La acreditación de la atribución de la nacionalidad en este supuesto plantea algunos problemas. La eventual incertidumbre acerca de la tenencia o no de la nacionalidad española de origen se elimina recurriendo al expediente de declaración de la nacionalidad con valor de simple presunción (art. 96.2 LRC). En dicho expediente debe presentarse como prueba la certificación literal de naci-

miento del interesado, en la que conste que su nacimiento ha acaecido en España; y se debe acreditar que los progenitores son apátridas³³ o que los Ordenamientos de los que son nacionales los progenitores no otorgan dicha nacionalidad a sus hijos. La dificultad fundamental, de todas formas, gira únicamente en torno a la prueba del derecho extranjero. En este terreno realmente la DGRN mantiene una tesis bastante progresista ya que en ocasiones se apunta el dato que conoce la legislación extranjera a través de los precedentes que obran en el Centro Directivo. Sin embargo, la regla general conlleva a la necesidad de acreditar que los progenitores son apátridas o que los Ordenamientos de los que son nacionales los progenitores no otorgan la nacionalidad a los nacidos fuera de sus fronteras. Este requisito se puede demostrar a través de cualquier medio de prueba documental o pericial. Normalmente, se recurre a las certificaciones de los Cónsules de los países respectivos acreditados en España, en las que consta la legislación aplicable en el país de origen de sus padres sobre atribución de la nacionalidad (*Res. DGRN de 23 de marzo de 1992*)³⁴.

Con relación a los precedentes, es decir a los casos resueltos con anterioridad, el carácter disperso y singular de tales resoluciones conllevó a que el Centro Directivo dictase la *Instrucción DGRN de 28 de marzo de 2007* relativa a la competencia de los Registros Civiles municipales y demás reglas relativas a los expedientes de declaración de nacionalidad española con valor de simple presun-

³³ De acuerdo con el art. 1 del RD 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida «Se reconocerá el estatuto de apátrida conforme a lo dispuesto en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, hecha en Nueva York el 28 de septiembre de 1954, a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación, y manifieste carecer de nacionalidad».

³⁴ RAJ, 1992, núm. 3462.

ción³⁵. Su finalidad era dar la mayor difusión posible al conjunto de criterios resultante de la doctrina emanada de aquellas resoluciones ordenando las mismas de forma sistemática. En todo caso, los Anexos en la mencionada instrucción no se pueden considerar como listas cerradas³⁶.

De las Resoluciones dictadas hasta estos momentos se puede concluir que son españoles de origen los nacidos en España de progenitores: argentinos (*Res. DGRN 2ª de 11 de junio de 2007*), bielorusos (*Res. DGRN de 28 de junio de 2008*), brasileños (*Circular de la DGRN de 16 de diciembre de 2008*), caboverdianos (*Res. DGRN 2ª de 15 de junio de 1998*), colombianos (*Res. DGRN 7ª de 10 de julio de 2008*), costarricenses (*Res. DGRN 3ª de 16 de marzo de 2006*), cubanos (*Res. DGRN de 17 de mayo de 2007, y de 28 de junio de 2008*), nacionales de Guinea-Bissau (*Res. DGRN de 5 de marzo de 2007*), pakistaníes nacidos en el extranjero (*Res. DGRN 4ª de 22 de mayo de 2006*), paraguayos (*Res. DGRN 2ª de 11 de junio de 2007*), peruanos (*Res. DGRN 1ª de 11 de junio y 4ª de 14 de octubre de 2005*), portugueses no inscritos en los Registros portugueses (*Res. DGRN 5ª de 17 de junio de 1998*), nacionales de Santo Tomé y Príncipe (*Res. DGRN 1ª de 4 de marzo de 2003*) y uruguayos (*Res. DGRN 2ª de 4 de marzo de 2003*). También por razones de apatridia de los pro-

pios progenitores se atribuye a los nacidos en España hijos de palestinos (*Res. DGRN 4ª de 12 de septiembre de 2000*), hijos de saharauis (*Res. DGRN 1ª de 12 de marzo de 2001*) y además a los hijos de progenitor mauritano y madre argelina porque no se reconoce internacionalmente la nacionalidad de esos Estados (*Res. DGRN 3ª de 10 de enero de 2005*) o por haber sido considerados apátridas los progenitores (*Res. DGRN 2ª de 18 de enero de 2003*).

En cambio no son españoles, de acuerdo con la doctrina del Centro Directivo, los nacidos en territorio español hijos de: angoleños (*Res. DGRN 10ª de 18 de septiembre de 2007*), argelinos (*Res. DGRN 3ª de 16 de julio de 2008*), bolivianos (*Circular DGRN de 21 de mayo de 2009*), búlgaros (*Consulta DGRN de 17 de septiembre de 2003 y la Consulta de la DGRN de 20 de enero de 2004*), camerunenses (*Res. DGRN 2ª de 20 de septiembre de 2006*), congoleños (*Res. DGRN 4ª de 19 de octubre de 2007*), chilenos (*Circular DGRN de 16 de diciembre de 2008*), chinos (*Res. DGRN de 9 de febrero de 1993*), dominicanos (*Res. DGRN 6ª de 14 de junio de 2007*), ecuatorianos (*Circular DGRN de 16 de diciembre de 2008*), egipcios (*Res. DGRN 2ª de 26 de mayo de 1997*), etíopes (*Res. DGRN 3ª de 28 de junio de 2005*), estadounidenses (*Res. DGRN 5ª de 29 de febrero de 2008*), georgianos (*Res. DGRN 4ª de 28 de julio de 2009*), ghaneses (*Res. DGRN 5ª de 20 de septiembre de 1994*), guineanos –de Guinea Ecuatorial– (*Res. DGRN 1ª de 5 de marzo de 2007*), iraquíes (*Res. DGRN 1ª de 24 de septiembre de 2001*), jamaicanos (*Res. DGRN 4ª de 6 de junio de 2006*), jordanos (*Res. DGRN 5ª de 29 de febrero de 2008*), nacionales de la República de Karakstan (*Res. DGRN 1ª de 22 de abril de 2005*), iraquíes (*Res. DGRN 1ª de 24 de abril de 2000*), letones (*Res. DGRN 1ª de 14 de octubre de 2005*), lituanos (*Res. DGRN 3ª de 21 de noviembre de 2005*), marroquíes (*Res. DGRN 10ª de 18 de junio de 2008*), mauritanos (*Res. DGRN 3ª de 9 de junio de 2008*), mexicanos (*Res. DGRN 4ª de 1 de julio de*

³⁵ BOE, 10-IV-2007, pp. 15254-15256.

³⁶ Los Anexos que se incluyen en esta *Instrucción* no deben ser considerados como listados completos, pues faltan algunos países; a modo de ejemplo, no se refiere a los hijos de: brasileños, caboverdianos, paraguayos, portugueses o de uruguayos entre los supuestos de atribución de la nacionalidad por nacimiento en territorio español; y, también, se producen ciertas carencias con respecto al listado en el que no es aplicable el art. 17.1.c) Cc, que han sido enjuiciados por el Centro Directivo con anterioridad a la publicación de la mencionada *Instrucción*, entre los que podemos citar a los hijos de: camerunenses, chinos, egipcios, ghaneses o iraquíes (Cf. A. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ y Observatorio Permanente de la Inmigración, *Nacionalidad de los hijos de extranjeros nacidos en España op. cit.*, pp. 51-82).

2008), nicaragüenses (*Res. DGRN 5ª de 10 de febrero de 2009*), nigerianos (*Res. DGRN de 27 de octubre de 2007*), pakistaníes nacidos en Pakistán (*Res. DGRN de 1ª y 2ª de 21 de julio de 2009*), polacos (*Res. DGRN de 29 de noviembre de 2002*), rumanos (*Res. DGRN 3ª de 22 de febrero de 2006*), rusos (*Res. DGRN 4ª de 22 de noviembre de 2005*), senegaleses (*Res. DGRN 7ª de 8 de mayo de 2008*), serbios-montenegrinos (*Res. DGRN 4ª de 21 de enero de 2008*), sierraleoneses (*Res. DGRN 5ª de 10 de septiembre de 2002*), sirios (*Res. DGRN 3ª de 17 de septiembre de 2008*), suizos (*Res. DGRN 1ª de 15 de septiembre de 2005*), tanzanos (*Res. DGRN 5ª de 23 de septiembre de 2005*), uzbekos (*Res. DGRN 2ª de 17 de abril de 2002*), venezolanos (*Res. DGRN 4ª de 28 de julio de 2009*)³⁷ y zaireños (*Res. DGRN 2ª de 5 de enero de 2002*). Es necesario precisar que algunos de los hijos de este grupo, en algunos momentos han sido considerados como españoles de origen por nacer en España. Así ha sucedido con los nacidos en España

de progenitores marroquíes que han contraído matrimonio según la *lex loci celebrationis* y al no ser reconocido el vínculo matrimonial por las autoridades marroquíes tampoco se reconocía a la nacionalidad marroquí a sus hijos, por tanto fueron considerados españoles de origen los nacidos en España de padres marroquíes casados fuera de Marruecos al margen de su ley personal³⁸. Por otra parte, hasta fechas muy recientes se atribuyó la nacionalidad española en virtud del art. 17.1.c) Cc a los nacidos en España de progenitores bolivianos, chilenos y ecuatorianos³⁹; sin embargo, en las *Circulares de la DGRN de 18 de diciembre de 2008 y de 14 de mayo de 2009*, tras un examen de los cambios efectuados en los ordenamientos de los países mencionados, se concluye que no generándose una situación de apatridia originaria, no es posible seguir considerando a los hijos de aquéllos nacidos en España como españoles de origen.

³⁷ El ordenamiento venezolano exige que ambos progenitores sean venezolanos para que actúe el *ius sanguinis*. Si solo uno de ellos tiene esta nacionalidad es preciso residir en Venezuela o declarar la voluntad de ser venezolano para adquirir la nacionalidad venezolana. Lógicamente en el supuesto de que no se den estas circunstancias se produce un supuesto de apatridia, lo que conlleva que se otorgue la nacionalidad español al nacido de progenitor/a venezolano/a y de otro progenitor/a perteneciente a países que tampoco atribuyan la nacionalidad (*Res. DGRN de 23 de abril y 3ª de 23 de diciembre de 2005, y de 7 de junio 2008*).

³⁸ Cf. A. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ y Observatorio Permanente de la Inmigración, *Nacionalidad de los hijos de extranjeros nacidos en España...*, *op. cit.*, pp. 67-69. En todo caso, se debe tener en cuenta que el Centro Directivo ha cambiado de criterio en la *Res. DGRN 7ª de 31 de octubre de 2005* (*Vid.* J.A. García García, «La doctrina de la DGRN sobre la aplicabilidad del artículo 17.1.c) del Código civil a los hijos de padre marroquí nacidos en España: un viaje de ida y vuelta», *Revista de derecho migratorio y extranjería*, núm. 15, 2007, pp. 209-218; C. Ruiz Sutil, «Globalización y adquisición de la nacionalidad: el caso de los nacidos en España de progenitores marroquíes», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 7, 2004, pp. 447-462).

³⁹ *Vid.* A. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ y Observatorio Permanente de la Inmigración, *Nacionalidad de los hijos de extranjeros nacidos en España...*, *op. cit.*, pp. 54-55; 64-67.

Resumen: Por el momento, de acuerdo con la doctrina sentada por la DGRN, **son españoles iure soli** los nacidos en España de progenitores que posean alguna de las siguientes nacionalidades:

argentina	costarricense	pakistaní nacido en el extranjero	portuguesa no inscritos en registros portugueses
bielorrusa	cubana	paraguaya	nacionales de Santo Tomé
brasileña	guineana (Guinea-Bissau)	peruana	uruguaya
caboverdiana			
colombiana			

Resumen: De acuerdo con la doctrina sentada por la DGRN, **no son españoles iure soli** los nacidos en España de progenitores que posean alguna de las siguientes nacionalidades

angoleña	etíope	jordana	rusa
argelina	estadounidense	letona	senegalesa
boliviana	georgiana	lituana	serbia-montenegrina
búlgara	ghanesa	marroquí	sierraleoneses
camerunense	guineana –de Guinea Ecuatorial–	mauritana mejicana nicaragüense	siria
congolesa	nacionales de la República de Karakhanstan	nigeriana	suiza
chilena	iraquí	pakistaní nacido en Pakistán	tanzana
china	jamaicana	polaca	uzbeka
dominicana		rumana	venezolana
ecuatoriana			zaireña
egipcia			

3.3.2. *Son españoles de origen los nacidos en España cuya filiación no resulte determinada*

El último grupo de personas a las que se les atribuye la nacionalidad española por el hecho de nacer en España está formado por: «los nacidos en España cuya filiación no

resulte determinada. A estos efectos, se presumen nacidos en territorio español los menores de edad cuyo primer lugar conocido de estancia sea territorio español». Este precepto introduce verdaderas diferencias con respecto a su antecedente inmediato, recogido en el art. 17.1.4 del Cc, según redacción de la Ley 51/1982. El nuevo artículo 17 del Cc,

como se recoge en el Preámbulo de la Ley 18/1990, «...además de otros retoques técnicos, busca solucionar el problema de los nacidos en España, cuando su filiación no pueda, por muy diversos motivos, inscribirse en Registro Civil Municipal competente. Para que la nacionalidad española sea atribuida a esas personas es preciso no sólo que el nacimiento haya ocurrido, o así se presuma, en territorio español, sino que también cuando la filiación no esté acreditada conforme a lo previsto en el artículo 113 del Código. La expresión «filiación desconocida» se prestaba a equívocos si se la equiparaba con «filiación no inscrita» pues no ha de ser español el hijo de padres extranjeros y que siga la nacionalidad de éstos por la sola circunstancia de que la filiación, aunque probada legalmente, no figure en el Registro»⁴⁰.

Son varias las decisiones en las que ha sido utilizado e interpretado este precepto⁴¹; sin

⁴⁰ En este sentido, la *Res. DGRN 4ª de 7 de octubre de 1996* mantuvo que: «Conforme al artículo 17.1.d) del Código Civil (también art. 17.4 Cc, en su redacción por la Ley 51/1982, de 13 de julio), son españoles de origen «los nacidos en España cuya filiación no resulte determinada. A estos efectos, se presumen nacidos en territorio español los menores de edad cuyo primer lugar conocido de estancia sea territorio español». Esta presunción legal es de aplicación al caso presente en el que se trata de inscribir en el Registro español fuera de plazo el nacimiento de una niña abandonada por su madre, cuya filiación se desconoce y de la que no hay seguridad sobre el lugar del nacimiento, constando sólo en las actuaciones que el abandono tuvo lugar en C. Es, pues, C. el primer lugar conocido de estancia de la nacida, y, por tanto, su Registro Civil es el competente para practicar la inscripción omitida (art. 169 RRC). Por lo demás, al no constar con exactitud la fecha del nacimiento, ha de reflejarse en el asiento el día, mes y año del alumbramiento, «de acuerdo con la edad aparente, según informe médico» (art. 169 RRC). Y en cuanto a la filiación, al no estar determinada, se suple manteniendo para la nacida el nombre y apellidos que ha venido usando, aunque no sean de uso corriente (art. 213, regla primera, RRC).

⁴¹ Vid. A. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, *Nociones básicas de Registro Civil y problemas frecuentes en materia de nacionalidad*, op. cit, pp. 83-85.

embargo, nos vamos a referir fundamentalmente al caso resuelto por la *Res. DGRN 2ª de 3 de julio de 2006*. En este caso, el que el Centro Directivo ha tenido que interpretar de nuevo la letra d) del art. 17.1. Cc, al resolver la solicitud realizada por la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia del Departamento de Bienestar y Familia de la Generalitat de Catalunya, con relación a una menor de filiación desconocida y que además se ignora el lugar del nacimiento. Se estima el recurso, considerando que es posible tanto la inscripción de nacimiento fuera de plazo como la eventual declaración de atribución de la nacionalidad española. Ambas cuestiones han sido abordadas en mencionada decisión en la que se afirma que: «En efecto, el hecho de que falte la prueba directa del nacimiento en España del menor no excluye *per se* ni la admisibilidad de la inscripción fuera de plazo del nacimiento impetrada, ni el reconocimiento, conexo al anterior hecho, de la nacionalidad española del nacido por la vía del artículo 17 núm. 1, d) del Código civil que, como se ha visto, proporciona una prueba legal, por vía de presunción, sin necesidad de entrar ahora a valorar si basada o no en una ficción legal o en la verosimilitud del hecho presumido, del nacimiento en España de los menores en quienes concurra la siguiente doble circunstancia: a) que su filiación «no resulte determinada» y b) que su «primer lugar conocido de estancia sea territorio español»⁴².

⁴² En la misma resolución se añaden algunas cuestiones de sumo interés. Así, en cuanto a la indeterminación de la filiación de la menor, tampoco cabía mucho margen para la duda, se observa: «que la filiación no consta acreditada ni por inscripción en Registro Civil alguno, ni por documento o sentencia judicial, ni por presunción de paternidad matrimonial (no sólo por no constar el matrimonio, sino por faltar también la previa determinación de la filiación materna), ni, en fin, por la vía estrictamente supletoria de la posesión de estado. Además, existe una declaración oficial de desamparo del menor, declarada precisamente porque a la menor le ha faltado el comportamiento material y afectivo que es propio de unos padres hacia sus hijos; e indudable-

4. CONCLUSIONES

La conversión de España –país de emigración– en país de inmigración exige una reflexión sobre la eventual modificación de los principios reguladores de toda la política normativa en materia inmigratoria, sin olvidar que los inmigrantes y sus hijos tienen arbitrados unos procedimientos para acceder a la nacionalidad española.

El cambio se está produciendo, el gran número de extranjeros que quieren sustituir su estatuto de extranjería por el de ciudadano comunitario, mediante el acceso a la nacionalidad española, impone llevar a cabo una reforma legislativa.

La vía de la naturalización por residencia es la más utilizada por los inmigrantes. Esta modalidad necesita ser revisada, no sólo en cuanto a los plazos de residencia exigidos sino también en relación a las condiciones que se deben cumplir para ser español.

El número de años exigidos, el plazo general de los diez años de residencia legal, continuada e inmediatamente anterior a la solicitud nos parece excesivo, sería conveniente una reducción del mismo.

En cuanto a los requisitos impuestos, que aparecen formulados mediante conceptos jurídicos indeterminados: «buena conducta» o «suficiente integración», deberían estar establecidos con mayor claridad y exactitud. Las conductas reprochables si están tasadas el solicitante sabría de antemano si cumple o no; y, con respecto a la razonable o suficiente integración también hay que aunar los criterios. En los últimos tiempos, algunos encargados de los registros civiles no solo comprue-

mente, debe primar el interés del menor (cfr. art. 2 LO 1/1996, de 15 de enero) como más digno de protección, y el del derecho de todo niño a la inscripción de su nacimiento y a una nacionalidad que resulta del artículo 7 del Convenio de los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989» (BOE, 12-IX-2006).

ban si se habla, lee y escribe con corrección en nuestra lengua sino que están haciendo, sin amparo legal, verdaderos exámenes de historia y cultura española. Estas pruebas existen en muchos ordenamientos, incluso en países de nuestro entorno; sin embargo, España no las tiene estipuladas, por lo que la realización de un test de esas características, para poder llevarse a cabo, debería ser incorporado, con carácter previo, en el ámbito legal. En su caso, se debería regular nítidamente qué vamos a exigir a los inmigrantes para poder adquirir la nacionalidad española.

BIBLIOGRAFÍA

- ABARCA JUNCO, A.P. y VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M.: «El artículo 17.1 c) del Código Civil. ¿Mecanismo de lucha contra la apatridia o un «nuevo» modo de adquisición voluntaria de la nacionalidad española?», *Revista electrónica de estudios internacionales*, núm. 14, 2007.
- AGUILAR BENÍTEZ DE LUGO, M.: «La prevención de la apatridia como criterio de atribución de la nacionalidad española de origen», RODRÍGUEZ CARRIÓN, A. y PÉREZ VERA, E.: (Coords.), *Soberanía del Estado y Derecho internacional. Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, t. I y t. II, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla, Universidad de Málaga, Servicio de Publicaciones, 2005, pp. 75-90.
- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A.: «Matrimonios mixtos simulados: mecanismos de sanción», *Boletín de los Abogados de Aragón*, núm. 136, 1995, pp. 41-48.
- «Acceso a la nacionalidad española por los inmigrantes e hijos de inmigrantes. ¿Integración o estrategia para obtener la equiparación de derechos?», GARCÍA ROCA, J. y LACOMBA, J. (Eds.), *La inmigración en la sociedad española. Una radiografía multidisciplinar*, Barcelona, Edicions Bellaterra, 2008, pp. 607-629.
 - *Nacionalidad Española. Normativa Vigente e Interpretación Jurisprudencial*, ed., Navarra, Aranzadi-Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008.
 - *Cuestionario práctico sobre nacionalidad española*, León, Eolas Ediciones-Dirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior, 2009.

- *Nociones básicas de Registro Civil y problemas frecuentes en materia de nacionalidad*, Madrid, Federación de Servicios y Administraciones Públicas de CCOO, Formación Continua, Ediciones GPS, junio 2009.
 - *Curso Práctico sobre el Régimen Jurídico de la Nacionalidad Española*, Valladolid, Lex Nova, enero 2010.
- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. y OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN, *Nacionalidad de los hijos de extranjeros nacidos en España (Regulación legal e interpretación jurisprudencial sobre un análisis de datos estadísticos de los nacidos en territorio español durante el período 1996-2002)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Observatorio Permanente de la Inmigración, 2006, 438 pp. Texto completo (http://extranjeros.mtin.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/archivos/Nacionalidad_hijos_inmigrantes.pdf).
- ASÍN CABRERA, M.A.: «Una variable singular de extranjería en España: La situación y protección jurídica de las mujeres inmigrantes emba-razadas y de los nacidos en territorio español», *Anales de la Facultad de Derecho*, núm. 18, noviembre 2001, pp. 79-97.
- BENTO COMPANY, J.M^a. (Dir.): *Problemas actuales del Registro Civil*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, Estudios de Derecho Judicial, núm. 98, 2006.
- BLANCO-MORALES LIMONES, P. y CABALLUD HERNAN-DO, A. M^a.: «Inmigración, integración y adquisición de la nacionalidad española», BALADO RUIZ-GALLEGOS, M. (Coord.), *Inmigración, Estado y Derecho: perspectivas desde el siglo XXI*, Madrid, Editorial Bosch, 2008, pp. 429-442.
- BLANCO TORIBIO, M.: «La importancia del requisito de la buena conducta cívica en la adquisición de la nacionalidad española», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 15 (2003), pp. 201-208.
- CALVO CARAVACA, A.L. y CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., DURÁN AYAGO, A. y CARRILLO CARRILLO, B.L.: *Curso de nacionalidad y extranjería*, 2^a ed., Madrid, Colex, 2008.
- CANO BAZAGA, E.: «La Ley 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad», ADAM MUÑOZ, M^a.D. y BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, I.: *Nacionalidad, extranjería y ciudadanía de la Unión Europea*, Madrid, Colex, 2005, pp. 11-24.
- CARBALLO PIÑEIRO, L.: «Control jurisdiccional de la actividad de la DGRN en materia de nacionalidad», *Derecho registral internacional. Homenaje a la memoria del Profesor Rafael Arroyo Montero*, Madrid, Iprolex, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2003, pp. 375-387.
- CARRASCOSA GONZÁLEZ, J.: «Matrimonios de conveniencia y nacionalidad española», *Anales de Derecho. Universidad de Murcia*, núm. 20, 2002, pp. 7-34.
- CARRASCOSA GONZÁLEZ, J. y SÁNCHEZ JIMÉNEZ, M.A.: *Legislación sobre nacionalidad y extranjería (Comentada y con jurisprudencia)*, Madrid, Colex, 2002.
- CHAMORRO GONZÁLEZ, J.M^a.: «El conocimiento suficiente del idioma español como criterio de decisión del otorgamiento de la nacionalidad española», *Actualidad Administrativa*, núm. 4/2008.
- «El requisito de la buena conducta cívica para poder adquirir la nacionalidad española», *Actualidad Administrativa*, núm. 4/2008.
- DÍAZ MARTÍN, F.R.: «Nacionalidad de los nacidos en España de padres extranjeros», *Actualidad Civil*, 1999, núm. 11, 1999, pp. 271-292.
- ESPLUGUES MOTA, C., PALAO MORENO, G. y DE LORENZO SEGRELLES, M.: *Nacionalidad y extranjería*, 3^a ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.
- FERRER DE LA PUENTE, J.M^a.: «Adquisición de la nacionalidad española por el inmigrante», GUTIÉRREZ SÁNCHEZ, J.V. (Dir.): *Registro Civil: incidencia del fenómeno de la inmigración*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 4, 2004, pp. 133-154.
- GARAU JUANEDA, L.: «El concepto de «residencia legal y continuada» en el artículo 22 del Código Civil. (A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo Sala 1^a de 19 de septiembre de 1988)», *La Ley*, núm. 2379, 12 diciembre 1989, pp. 1-6.
- GIL IBÁÑEZ, J.L.: «La adquisición de la nacionalidad española por residencia en las sentencias de la Audiencia Nacional», *La Ley*, núm. 4162, 8

- noviembre 1996, pp. 14-16; T. 1996-6, pp. 1469-1473.
- «La adquisición de la nacionalidad española por residencia», *Homenaje a don Antonio Hernández Gil*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2001, pp. 1275-1303.
- GIL RODRÍGUEZ, J.: «Aproximación a la Ley 36/2002, de 8 de octubre de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad: emigración e inmigración», *Poder Judicial*, núm. 68, 2002, pp. 105-167.
- GUTIÉRREZ SÁNCHEZ, J.V. (Dir.): *Registro Civil: incidencia del fenómeno de la inmigración*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, Cuadernos de Derecho Judicial, 2004-IV, Madrid, 2004.
- HERNÁNDEZ DE LA TORRE NAVARRO, A.: «La vía contencioso-administrativa en la concesión o denegación de la nacionalidad por residencia: con referencia a la adquisición por carta de naturaleza», BENTO COMPANY, J.M^a. (Dir.): *Problemas actuales del Registro Civil*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, Estudios de Derecho Judicial, núm. 98, 2006, pp. 167-210.
- LARA AGUADO, A.: «Adquisición por mujeres marroquíes de la nacionalidad española por residencia», RUIZ SUTIL, C. y RUEDA VALDIVIA, R. (Coords.): *La situación jurídico-familiar de la mujer marroquí en España*, Sevilla, Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de la Mujer, 2008, pp. 365-392.
- MARTÍN VÁZQUEZ, V.: «Tramitación de los expedientes de concesión de la nacionalidad española por residencia», *Jornadas sobre la Ley de Extranjería e inmigración (Cáceres 26 a 29 de marzo de 2001)*, Cáceres, Universidad de Extremadura, Facultad de Derecho, 2003, pp. 65-71.
- MOYA ESCUDERO, M.: «Atribución de la nacionalidad española y declaración de nacionalidad con valor de simple presunción», *Aranzadi Civil*, núm.11, 2007, pp. 15-55.
- ORTEGA GIMÉNEZ, A.: «Matrimonios de conveniencia: por la nacionalidad española cualquier cosa», *Economist & Jurist*, núm. 56, marzo 2008, pp. 56-67.
- PALAO MORENO, G.: «La atribución de la nacionalidad española por nacimiento en España: algunas cuestiones conflictivas», *Derecho registral internacional. Homenaje a la memoria del Profesor Rafael Arroyo Montero*, Madrid, Iprolex, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2003, pp. 463-483.
- REGLERO CAMPOS, L.F.: «El nuevo régimen de la adquisición de la nacionalidad española por residencia: plazos y requisitos de permanencia en el territorio español. Una especial referencia a los descendientes de emigrantes españoles», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 31, 2002, pp. 39-64.
- RUBIO TORRANO, E.: «La buena conducta cívica en la adquisición de la nacionalidad española por residencia», *Aranzadi Civil*, núm. 1, 2004, pp. 1973-1975.
- «Adquisición de nacionalidad por residencia y exigencia de buena conducta cívica», *Aranzadi civil*, núm. 3/2010, pp. 11-14.
- RUIZ SUTIL, C.: «Globalización y adquisición de la nacionalidad: el caso de los nacidos en España de progenitores marroquíes», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 7, 2004, pp. 447-462.
- SALVADOR GUTIÉRREZ, S.: *Manual práctico sobre nacionalidad. Normativa, Resoluciones de la Dirección General de los Registros y Formularios*, Granada, Comares, 1996.
- SÁNCHEZ JIMÉNEZ, M^a. A.: «El status jurídico del hijo de extranjeros nacido en España. Nacionalidad y normativa de extranjería», *Anales de Derecho. Universidad de Murcia*, núm. 22, 2004, pp. 223-237.
- SOLDEVILA FRAGOSO, S.: «La exigencia de buena conducta como requisito para obtener la nacionalidad española. Comentario a la STS (Sala 3^a) de 28 de septiembre de 2005», *Actualidad Administrativa*, núm. 5, 1^a quincena de marzo de 2006.

RESUMEN Una vez analizada la regulación legal del acceso a la nacionalidad española, se procede al examen de dos instituciones del derecho español de la nacionalidad. De un lado, con relación a los inmigrantes se aborda la naturalización por residencia: los requisitos y la tramitación; y de otro se profundiza acerca de la atribución de la nacionalidad a los hijos de los inmigrantes nacidos en España.

ABSTRACT Following an analysis of the law regarding access to Spanish citizenship, two questions related to the right to Spanish nationality are explored. The first examines the requirements and processing of resident naturalization in the case of immigrants. The second takes a closer look at the granting of Spanish nationality to the children of immigrants born in Spain.

II. Documentos

La presidencia española de la Unión Europea en materia de inmigración: la declaración de Zaragoza, el Plan de Acción de MENAS y la Evaluación del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo (primer semestre de 2010)

I. CONFERENCIA MINISTERIAL EUROPEA SOBRE INTEGRACIÓN (ZARAGOZA, 15 Y 16 DE ABRIL DE 2010) DECLARACIÓN DE ZARAGOZA

Recordando las Conclusiones del Consejo Europeo de Salónica de 19 y 20 de junio de 2003 y las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 4 y 5 de noviembre de 2004 sobre el Programa de La Haya, en las que se recalca la importancia de la integración en el contexto de una política europea global sobre migración,

Recordando las Conclusiones del Consejo de 14 de octubre de 2002, sobre la integración de los nacionales de terceros países, en las que se alentaba a crear puntos de contacto nacionales para la integración (PCNI),

Recordando los principios básicos comunes (PBC) para una política de integración de los inmigrantes en la Unión Europea, adoptados por el Consejo y los Representantes de los Estados miembros el 19 de noviembre de 2004,

Recordando las Conclusiones del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, de 1 de diciembre de 2005, sobre un Programa Común para la Integración,

Recordando el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013, creado como parte del programa general «Solidaridad y gestión de los flujos migratorios» por la Decisión 2007/435/CE, de 25 de junio de 2007,

Recordando las Conclusiones de 12 de junio de 2007, sobre el fortalecimiento de las políticas de integración en la Unión Europea mediante la promoción de la unidad en la diversidad, adoptadas por el Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros como resultado del cambio de impresiones mantenido en la reunión informal de Ministros de Integración de la UE celebrada en Potsdam, los días 10 y 11 de mayo de 2007,

Recordando las Conclusiones sobre las políticas de integración en la Unión Europea, adoptadas por el Consejo y los Representantes

tes de los Gobiernos de los Estados miembros como resultado del cambio de impresiones mantenido en la reunión informal de Ministros de Integración de la UE celebrada en Vichy, los días 3 y 4 de noviembre de 2008,

Recordando el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, adoptado por el Consejo Europeo de los días 15 y 16 de octubre de 2008,

Recordando las Conclusiones del Consejo, de 26 de noviembre de 2009, sobre la educación de los niños de origen inmigrante,

Recordando el Programa de Estocolmo, aprobado por el Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2009, en el que se manifiesta que el éxito de la integración de los nacionales de terceros países con residencia legal sigue siendo la clave para aprovechar al máximo las ventajas de la inmigración, y se definen orientaciones estratégicas sobre el tema,

Recordando que, si bien en los últimos años la cooperación europea en el área de la integración se ha venido desarrollando de forma dinámica, con la introducción en el Tratado de Lisboa de una base jurídica específica para la integración se ha abierto una nueva etapa de cooperación que permitirá a los Estados miembros lograr mayores avances en esta área,

Recordando que el objetivo de conferir derechos, responsabilidades y oportunidades comparables para todos constituye el núcleo de la cooperación europea en materia de integración y que la integración es un proceso bidireccional y dinámico de interacción mutua que requiere no sólo esfuerzos por parte de las autoridades nacionales, regionales y locales, sino también un mayor compromiso por parte de la comunidad de acogida y de los inmigrantes,

Teniendo en cuenta que especialmente los Estados miembros con un alto índice de población inmigrante se enfrentan a una amplia gama de retos relacionados con la integración,

Teniendo en cuenta la crisis económica y financiera, el proceso de recuperación subsidiaria, así como la Estrategia «UE 2020» que busca hacer posible el crecimiento sostenible potenciando el papel de los ciudadanos en sociedades inclusivas,

Teniendo en cuenta la Comunicación de la Comisión del 3 de marzo de 2010 «Europa 2020- Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» que destaca la necesidad de que se defina una nueva agenda para que la integración de los inmigrantes permita que se beneficien plenamente de su potencial,

Teniendo en cuenta la Agenda Social y de Igualdad de Género Europea para 2011-2015, con especial hincapié en la igualdad de género y la reducción de las desigualdades en el lugar de trabajo,

Los Ministros convienen en precisar y examinar los aspectos clave de la integración como motor de desarrollo y cohesión social, incorporando de manera global los temas de integración en todos los ámbitos políticos pertinentes y prestando especial atención a las siguientes áreas:

1. Empleo y educación

El Principio Básico Común n.º 3 señala que el empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración y es esencial para la participación de los inmigrantes en la sociedad de acogida. En su comunicación de 17 de junio de 2008 «Una Política Común de Emigración para Europa», la Comisión puso de relieve la importancia de proporcionar a los inmigrantes oportunidades de participar y desarrollar al máximo sus capacidades. A esto puede contribuir el establecimiento de mecanismos apropiados para el reconocimiento de las cualificaciones profesionales adquiridas por los inmigrantes fuera de la UE. La integración de los inmigrantes debe mejorarse consolidando en mayor medi-

da la transversalidad de las políticas de integración, como son la participación ciudadana, la integración en el mercado laboral, la inclusión social, las medidas contra la discriminación y la igualdad de oportunidades.

Además, la Comunicación de 1 de septiembre de 2005 sobre un «Programa Común para la Integración» apuntaba que los Estados miembros deberían elaborar políticas de integración adaptadas al mercado laboral; establecer instrumentos legislativos en relación con los derechos de acceso al empleo y al estatus jurídico de los nacionales de terceros países y residentes de larga duración; buscar nuevas formas de reconocer las cualificaciones, la formación o las competencias profesionales y la experiencia laboral de los inmigrantes sobre la base de la legislación existente y prever las medidas adecuadas para hacer un seguimiento de las repercusiones de los programas nacionales de reforma en la integración de los inmigrantes en el mercado laboral.

La inmigración ha desempeñado un papel importante en el desarrollo de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo, que reconoce que una gestión adecuada de la inmigración económica es un factor esencial para la competitividad de la UE. Así se reconoció también en las conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2008, en las que se destacaba «que es preciso abordar el impacto, tanto social como en materia de empleo, de la migración de nacionales de terceros países, en el contexto de las propuestas (...) relativas a una política común sobre la migración»¹.

En aquella misma ocasión, el Consejo Europeo destacó el papel que la migración económica puede desempeñar a la hora de dar respuesta a las necesidades del mercado laboral y contribuir a reducir la escasez de trabajadores cualificados. Se instó a la Comisión «a que presentase una evaluación gene-

ral de las futuras necesidades de trabajadores cualificados en Europa hasta 2020, que tuviera en cuenta las repercusiones del cambio tecnológico y del envejecimiento de las poblaciones, y a proponer medidas para anticiparse a las necesidades futuras».

En su comunicación de 19 de diciembre de 2008 titulada «Nuevas Capacidades para Nuevos Empleos - Previsión de las capacidades necesarias y su adecuación a las exigencias del mercado laboral», la Comisión hacía hincapié en que, ante la crisis económica y financiera que afecta a los mercados de trabajo europeos, es necesario potenciar el capital humano a todos los niveles y anticipar y satisfacer las necesidades del mercado laboral, teniendo especialmente en cuenta una perspectiva de igualdad de género y las cuestiones de educación y formación.

Varios estudios muestran que la tasa de empleo es baja en el caso de las mujeres migrantes, especialmente durante los tres primeros años en el país de acogida. Por este motivo, es sumamente importante controlar este desajuste y ofrecer asistencia a los migrantes desde un primer momento, en particular a las mujeres.

Así pues, convendría también examinar el concepto *esencial* de capital humano, considerado como un conjunto de activos inmateriales entre los que se incluyen el conocimiento, las aptitudes y las competencias (formales e informales) que la persona ha adquirido mediante la educación y la formación. Además, el concepto de talento humano, entendido como «un recurso económico que permite la creación de nuevos bienes, servicios, ideas, conocimientos y tecnologías, cultura y riqueza», podría utilizarse como una perspectiva fundamental para la integración, que haga posible la formulación de políticas intersectoriales que pongan en relación el empleo, la educación y la formación.

La educación es sin duda un elemento esencial en la lucha de la UE contra la exclu-

¹ Punto 14 de las Conclusiones de la Presidencia (Bruselas, 13-14 de marzo de 2008).

sión social y la discriminación. Las experiencias y el conocimiento generados mediante la educación pueden y deben ser utilizados para crear una coexistencia próspera basada en la solidaridad, la tolerancia y el respeto entre todos los miembros de la sociedad.

La Unión Europea, en su esfuerzo por garantizar la estabilidad y la cohesión sociales, ha insistido en que hay una necesidad apremiante de mejorar la calidad de los sistemas de educación y formación. El objetivo es, aparte de contribuir al éxito educativo de niños, jóvenes y adultos, dotar a los profesores y a los formadores del profesorado de las competencias necesaria para trabajar con niños y adultos procedentes de la migración. También el Principio Básico Común n.º 5 reconoce la importancia crucial de la educación al manifestar que «los esfuerzos realizados en la educación son fundamentales para preparar a los inmigrantes, y en particular a sus descendientes, a participar con más éxito y de manera más activa en la sociedad».

La tercera edición del Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales se ocupa también de la importancia de mejorar los sistemas educativos, invirtiendo en el alumnado y facilitando el paso a la enseñanza superior y al mercado de trabajo.

A pesar de estos esfuerzos, indicadores nacionales y estudios internacionales ponen de manifiesto de forma clara y contundente que muchos niños migrantes siguen obteniendo unos resultados escolares menos satisfactorios que sus pares. Para que todos los niños puedan desarrollar todas sus capacidades y sacar el máximo partido de la diversidad cultural de nuestras sociedades, los sistemas educativos deberían desarrollar medidas globales e integradoras, teniendo en cuenta que también son sumamente importantes los esfuerzos realizados por los propios inmigrantes. En este orden de cosas, hay que prestar especial atención a la enseñanza de las lenguas. Además, la participación activa

de los padres en la educación escolar de sus hijos tiene una importancia crucial, ya desde la educación preescolar y básica.

Hay que considerar también las ventajas de elaborar unos módulos europeos comunes que puedan servir de marco de referencia para los cursos de acogida y de lengua, la implicación de la sociedad de acogida, la participación del inmigrante en la vida local y otros aspectos del proceso de integración.

En las Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009, se aprobaba un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación («ET 2020»). Entre los objetivos estratégicos figuran hacer realidad el aprendizaje permanente y la movilidad; mejorar la calidad y la eficacia de la educación y la formación; promover la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa e incrementar la creatividad y la innovación, incluido el espíritu empresarial, en todos los niveles de la educación y la formación.

En las Conclusiones del Consejo de noviembre de 2009 sobre la educación de los niños procedentes de la migración, se invitaba a los Estados miembros a implantar mecanismos de lucha contra la discriminación o a reforzarlos, a mejorar la calidad de la enseñanza en las escuelas y reducir las diferencias entre ellas, haciendo esfuerzos por atraer y mantener a los mejores profesores en las escuelas con bajos rendimientos, a potenciar el acceso a la enseñanza y a la asistencia infantil de alta calidad, y a establecer políticas apropiadas para la enseñanza de la lengua del país anfitrión. Los Estados miembros invitaron a la Comisión, entre otras cosas, a garantizar que las cuestiones referentes a la educación de los niños procedentes de la migración se reflejen adecuadamente en el proceso de protección e inclusión social.

El objetivo de los sistemas de educación y formación deberían ser «garantizar que todos los educandos, incluidos los procedentes de medios desfavorecidos, aquellos con necesida-

des especiales y los migrantes, completen su educación». Ser un inmigrante o un descendiente de inmigrantes no debería representar un obstáculo para desarrollar una carrera profesional ni para la movilidad social.

Dado que la diversidad es una característica estructural de nuestras sociedades, su gestión, tanto en el ámbito de la educación como en el del empleo, resulta de importancia fundamental. Por ello, han de adoptarse medidas globales que impulsen las políticas de integración sostenibles.

2. La participación integral: la diversidad en el barrio

En la conferencia ministerial de Potsdam de mayo de 2007, los Ministros de Integración de la UE confirmaron la importancia del diálogo intercultural como instrumento de promoción para la integración de ciudadanos de distintos orígenes, culturas y religiones. En las Conclusiones del Consejo de 12 y 13 de junio que adoptaron posteriormente, los Estados miembros convinieron en iniciar un intercambio regular de las experiencias adquiridas en este terreno.

Además, en las conclusiones de la conferencia ministerial celebrada en Vichy los días 3 y 4 de noviembre de 2008 se destacaba el papel de las autoridades locales y las ciudades a la hora de afrontar los retos interculturales y elaborar y aplicar programas de integración.

Dado que las ciudades y sus barrios son zonas privilegiadas para impulsar el diálogo intercultural y promover la diversidad cultural y la cohesión social, es importante que las autoridades municipales creen y obtengan capacidades para gestionar mejor la diversidad y luchar contra el racismo, la xenofobia y todas las formas de discriminación. Para ello, tendrían que intentar poner a punto herramientas que les ayuden a elaborar políticas públicas adaptadas a las diversas necesidades de la población. En este contexto, hay que

tener presente los aspectos espaciales de los retos de la integración, como son los barrios segregados. Para luchar contra la desigualdad, es preciso invertir en los barrios con una alta concentración de inmigrantes.

La diversidad puede gestionarse adecuadamente si se parte de una metodología de base que garantice la eficacia de los servicios. Esta idea se recoge también en el Principio Básico Común n.º 6 cuando señala que el «acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones es un requisito esencial para una mejor integración». Además, los Principios Básicos Comunes 7 y 9 destacan la importancia de contar con mecanismos de participación que asocien a inmigrantes y a ciudadanos de los Estados miembros. Hay que plantearse un concepto de sociedad civil ampliado, en el que las asociaciones de inmigrantes tengan un papel destacado. El proceso de integración puede verse facilitado por la participación conjunta de inmigrantes y de la comunidad anfitriona en las organizaciones de la sociedad civil, al tiempo que la creación de asociaciones con las comunidades locales puede contribuir a asentar un clima de entendimiento mutuo, confianza y cooperación.

Es esencial incorporar los temas de integración en todos los ámbitos de actuación pertinentes garantizando la cooperación y la coordinación entre los distintos niveles gubernamentales y de la administración pública (europeo, nacional, regional y local). Es importante incluir las cuestiones de integración con el fin de elaborar políticas inclusivas que contemplen medidas específicas siempre que sea necesario y viable.

3. Evaluación de las políticas de integración

Desde que en 2004 se adoptara el Programa de la Haya, se ha venido insistiendo en la

importancia de evaluar las políticas de integración. El Principio Común Básico n.º 11 habla de la necesidad de «establecer objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación claros para ajustar las políticas y evaluar los avances en la integración».

En las Conclusiones del Consejo adoptadas tras la conferencia ministerial de Potsdam de mayo de 2007, se invitaba a los Estados miembros a fomentar el desarrollo de indicadores comunes que puedan utilizar, a título voluntario, para evaluar los resultados de las políticas de integración. Partiendo de esta base, en las Conclusiones del Consejo elaboradas a raíz de la conferencia ministerial de Vichy de noviembre de 2008, la evaluación de las políticas de integración se consideraba una prioridad a nivel europeo que convenía que fuera objeto de un diálogo regular, tanto en lo referente a los métodos como a los resultados, que pudiera materializarse en la identificación de indicadores. En la conferencia ministerial de Vichy, los Estados Miembros se comprometieron a respaldar la iniciativa de Alemania destinada a organizar en 2009 una conferencia sobre la evaluación de las políticas de integración y la identificación formal de indicadores. Dicha conferencia tuvo lugar en Berlín y en ella cinco Estados miembros alcanzaron un acuerdo en torno a un documento.

El Programa de Estocolmo de 2009 sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia para el periodo 2010-2014 insta al «desarrollo de indicadores fundamentales en un número limitado de ámbitos políticos pertinentes (por ejemplo, empleo, educación e inclusión social) para hacer un seguimiento de los resultados de las políticas de integración, con el objetivo de aumentar la comparabilidad de las experiencias nacionales y reforzar el proceso de aprendizaje europeo».

Las conclusiones de la reunión de expertos organizada por la Presidencia sueca en Malmö, del 14 al 16 de diciembre de 2009 (recogidas en el anexo) presentan los resultados de

un proceso destinado a determinar unos indicadores europeos fundamentales.

Partiendo de los principios enunciados en la presente declaración, los Ministros acuerdan:

1. Desarrollar más a fondo la idea esencial de la integración como motor de desarrollo y cohesión social. Para ello, es fundamental seguir desarrollando una política a corto y largo plazo que adopte un enfoque global y transversal para la integración.

2. Destacar la necesidad de crear una nueva agenda sobre integración, que incluya un mecanismo de coordinación como el propuesto en el Programa de Estocolmo, que mejoraría las estructuras e instrumentos para el intercambio europeo de conocimientos y facilitaría la inclusión de las prioridades en materia de integración en todas las áreas correspondientes.

3. Incorporar los temas de integración en todos los ámbitos de actuación pertinentes, garantizando el diálogo, la coordinación institucional y la transversalidad, así como la participación de los distintos niveles de la Administración (europeo, nacional, regional y local) en el proceso de integración. Además de ello, habría que fomentar la cooperación y la sinergia a escala de la UE entre los ministros responsables de las políticas pertinentes, teniendo en cuenta el contexto institucional y operativo específico de cada Estado miembro.

4. Reiterar la importancia de los puntos de contacto nacionales para la integración a la hora de fomentar la integración de los inmigrantes, tanto a nivel de la Unión Europea como de los Estados miembros y consolidar su función en el desarrollo de estructuras e instrumentos, así como en la promoción de un intercambio abierto de ideas en relación con todos los retos relacionados con la integración a que se enfrentan los Estados miembros y en la coordinación con otros ámbitos políticos pertinentes.

5. Expresar su satisfacción ante las oportunidades que brinda el Tratado de Lisboa de dar mayor impulso a la cooperación europea en materia de integración, con la plena participación del Parlamento Europeo.

6. Congratularse del informe de la Comisión a la conferencia ministerial que lleva por título «Consolidación del marco de la UE sobre integración», ya que representa una importante contribución al debate.

7. Acoger con satisfacción la tercera edición del Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales por su contribución a la elaboración de buenas prácticas en ámbitos fundamentales en materia de integración, tales como medios de comunicación, acciones de sensibilización y empoderamiento del inmigrante, plataformas de diálogo, ciudadanía, juventud, educación y mercado laboral, y aprovechar este fructífero proceso de aprendizaje, sacar el máximo partido a la información disponible en el sitio web europeo sobre integración al elaborar iniciativas de integración en el futuro, y contribuir activamente al intercambio de información y experiencias de aprendizaje.

8. Insistir en la importancia de analizar los resultados logrados en el contexto del desarrollo del Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países.

9. Considerar la diversidad cultural como una oportunidad para el progreso económico y social de Europa y como una herramienta de lucha contra la discriminación, y adoptar un planteamiento global que cuente con la participación de las principales partes interesadas para estimular la gestión de la diversidad y el intercambio de experiencias, así como las iniciativas empresariales.

10. Desarrollar el concepto de «capital humano», garantizando un planteamiento intersectorial que abarque, entre otros, programas de educación, empleo y educación

permanente. Este enfoque ayudaría a controlar las repercusiones de los programas de reforma nacionales, al tiempo que garantizaría el acceso a una enseñanza de calidad, con inclusión del aprendizaje de lenguas, la promoción de las cuestiones de género, la búsqueda de nuevas formas de reconocer las cualificaciones, la formación o las competencias profesionales y la experiencia laboral de los inmigrantes, y promover la equidad en el mercado de trabajo para evitar su segmentación.

11. Poner de relieve la importancia de elaborar unos módulos europeos comunes que puedan utilizarse en el establecimiento de políticas de integración nacionales o locales, incluidos elementos fundamentales tales como cursos de acogida y clases de lengua, un compromiso sólido por parte de la comunidad de acogida así como la participación activa de los inmigrantes en todos los aspectos de la vida social.

12. Reconocer los aspectos positivos de la migración, especialmente en el contexto de la mala coyuntura económica y financiera que atraviesa Europa, y seguir promoviendo fórmulas que ayuden a luchar contra el racismo y la xenofobia y todas las formas de discriminación en nuestras sociedades. Con el fin de hacer frente a los retos relacionados con la migración, debe hacerse hincapié en pruebas evidentes, hechos y experiencias innovadoras de creatividad, solidaridad y actitudes a favor de la convivencia.

13. Involucrar a la sociedad civil, reconociendo su papel activo en el proceso bidireccional de interacción mutua por parte de todos los inmigrantes y ciudadanos de los Estados miembros. Conviene promover la creación de redes y el establecimiento de un diálogo y un intercambio en el que participen organizaciones de la sociedad civil, teniendo en cuenta los trabajos del Foro europeo de la integración, que en noviembre de 2009 examinó las prioridades comunes de la UE para una política transversal de integración, men-

cionando, en particular, la educación y el empleo. Esta plataforma debe seguir haciendo aportaciones para futuras iniciativas en el campo de la integración a nivel de la UE.

14. Reforzar las iniciativas locales y la participación ciudadana, invirtiendo en barrios con una elevada concentración de inmigrantes para crear un sentimiento de pertenencia, puesto que es esencial que los inmigrantes participen en todos los aspectos de la vida social, económica y cultural.

15. Promover el lanzamiento de un proyecto piloto con vistas a la evaluación de las políticas de integración, incluidos el examen de los indicadores propuestos en el anexo del presente documento y el análisis de la relevancia de los indicadores definidos teniendo en cuenta los contextos nacionales, las diversas poblaciones migrantes y las distintas políticas de migración e integración de los Estados miembros, e información sobre la disponibilidad y la calidad de los datos procedentes de fuentes armonizadas que se hayan acordado y que sean necesarias para el cálculo de dichos indicadores. También es importante promover mecanismos de evaluación a nivel local y regional.

ANEXO

Conclusiones de la conferencia de la Presidencia sueca sobre los indicadores y el control de los resultados de las políticas de integración

Fundamentos

Los indicadores se refieren a un número limitado de elementos cuantitativos simples que indican tendencias significativas en ámbitos cruciales de la política de integración. La función del indicador es ofrecer una perspectiva general de la situación y la posibilidad de analizarla, y mostrar si está sucediendo algo fundamental, teniendo en cuenta

que la integración es un proceso continuo, independientemente de las diversas intervenciones. Para controlar los resultados de las políticas de integración, se utilizarán indicadores de resultados.

Los indicadores europeos fundamentales en materia de integración se basarán primordialmente en las estadísticas oficiales actualmente disponibles y en los datos cuantitativos que pueden extraerse de encuestas u obtenerse de fuentes administrativas. Estos datos se pueden complementar con datos cualitativos o subjetivos, como, por ejemplo, los resultados de estudios de percepción. Los Estados miembros pueden acordar desarrollar otras opciones en áreas que se consideren importantes y en las que sería deseable poder elaborar datos comparables en un futuro.

En algunos ámbitos, las fuentes de datos están ya armonizadas y disponibles en la mayoría de los países. Cuando en áreas que son relevantes para la integración se hayan definido ya indicadores comunes, se utilizarán primordialmente estos indicadores.

Las políticas de integración aspiran a garantizar la igualdad de derechos, obligaciones y oportunidades para todos. Estas políticas se centran en el proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros. Para poder proceder a un análisis contextual es preciso, por tanto, disponer de datos sobre el conjunto de la población y sobre el segmento de población formado por inmigrantes. Siempre que sea posible, se deberían utilizar datos desagregados por edad y sexo, y datos sobre la situación socioeconómica. Para todos los indicadores, se utiliza como punto de referencia el conjunto de la población. La proporción de inmigrantes en el conjunto de la población se emplea con fines de análisis.

Dado que hay diferencias en los grupos objetivo de las políticas de integración de los Estados miembros, y con el fin de aprovechar al máximo el valor añadido de los indicado-

res, se presentarán los datos correspondientes a los nacidos en el extranjero² o a los nacionales de terceros países³ o, cuando sea posible, ambos⁴. El objetivo de la UE en materia de integración son los nacionales de terceros países. También deben presentarse datos de los descendientes⁵ de nacionales nacidos en el extranjero, cuando estén disponibles. El objetivo a largo plazo es garantizar la comparabilidad total entre todos los Estados miembros.

Ámbitos de actuación e indicadores

Por el momento, se han definido como ámbitos prioritarios un número limitado de ámbitos de actuación de interés para la integración, en función de las experiencias nacionales y los sectores prioritarios para los Principios Básicos Comunes. El empleo es una parte crucial del proceso de integración, y los esfuerzos realizados en la educación son fundamentales para ayudar a los inmigrantes a participar con más éxito y de manera más activa en la sociedad. Si el acceso al mercado de trabajo es importante, también lo es la entrada en la sociedad de un modo más general, lo que hace de la inclusión social un tema

importante. La participación de los inmigrantes en el proceso democrático en tanto que ciudadanos activos contribuye a su integración y refuerza el sentimiento de pertenencia. Así pues, los principales ámbitos de actuación que resultan pertinentes a la hora de controlar los resultados de las políticas de integración son los siguientes:

- empleo;
- educación;
- inclusión social, y
- ciudadanía activa.

Con el fin de reforzar el proceso de aprendizaje europeo, los indicadores centrales servirán de base para examinar la situación de los inmigrantes y controlar los resultados de las políticas de integración. También vendrán a complementar a los indicadores nacionales y consolidarán la base para las evaluaciones a nivel nacional.

Estos indicadores deberían basarse en un amplio consenso político con el fin de garantizar la independencia de las políticas temporales así como la continuidad y estabilidad de las series temporales en términos de la recopilación de datos.

Los indicadores que figuran en el anexo:

- están basados en datos existentes y comparables para la mayoría de los Estados miembros; son limitados en número;
- son comparables en el tiempo; son productivos y rentables;
- son fáciles de entender y de explicar, y
- se centran en los resultados.

Desarrollo

Para conseguir una mayor comparabilidad, los Estados miembros han de procurar

² Este grupo incluye las personas nacidas en la UE o en un tercer país. Pueden ser nacionales (1) del país de acogida, (2) de otro país de la UE o (3) de terceros países.

³ Este grupo comprende: (1) los nacidos en el país que no poseen la nacionalidad, (2) los nacidos en otro país de la UE, (3) los nacidos en un tercer país.

⁴ Estos grupos no deben compararse entre sí. Las expresiones «ciudadano de un tercer país» y «nacido en el extranjero» no se utilizan de manera intercambiable. Los dos grupos constituyen categorías heterogéneas; para obtener información útil es preciso un mayor desglose.

⁵ Por «descendientes» se entienden aquellas personas cuyos progenitores -uno o ambos- han nacido en el extranjero. Es preciso distinguir entre aquellas personas cuyos dos progenitores han nacido en el extranjero, que normalmente se conocen como «segunda generación», y las personas con sólo uno de los progenitores nacido en el extranjero o personas de «origen mixto».

utilizar definiciones coherentes y coordinadas. En lo que se refiere a la calidad del análisis, los datos deberían estar desagregados por edad y sexo; también habría que incluir datos sobre la situación socioeconómica. Habría que seguir elaborando los indicadores basados en datos cualitativos o subjetivos. Habría que ampliar las encuestas europeas para garantizar una cobertura más precisa y comparable de los inmigrantes.

Se ha observado la necesidad de profundizar en algunos temas. Los Estados miembros han de procurar examinar hasta qué punto es posible comparar experiencias y recopilar

datos sobre estos temas, así como su interés para las políticas de integración.

Para garantizar la eficacia del proceso, el uso de los indicadores ha de complementarse con un análisis de contexto a escala nacional y de la UE. En el seguimiento a escala de la UE, la interpretación de los resultados precisa un análisis de los contextos nacionales (por ejemplo, situación socioeconómica, tipo de inmigración, red social de seguridad). Los indicadores han de estar constituidos por elementos que habitualmente se consideren importantes y para los que sea deseable un cierto resultado.

Ámbito de actuación	Indicadores
Empleo	Indicadores básicos: <ul style="list-style-type: none"> • Tasa de empleo ⁶ • Tasa de desempleo ⁷ • Tasa de actividad ⁸
Educación	Indicadores básicos: <ul style="list-style-type: none"> • Nivel máximo de educación alcanzado (porcentaje de la población con un nivel de educación terciario, secundario y primario o inferior a primario) ⁹ • Porcentaje de estudiantes de 15 años con bajo rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias ¹⁰ • Porcentaje de personas de entre 30 y 34 años de edad que han alcanzado un nivel de educación terciario ¹¹ • Porcentaje de abandonos prematuros de la educación y formación ¹²
Inclusión social	Indicadores básicos: <ul style="list-style-type: none"> • Renta neta media - la renta neta media de la población inmigrante expresada en porcentaje de la renta neta media de la población total ¹³ • Tasa de riesgo de pobreza - porcentaje de población cuya renta neta disponible es inferior al 60 por ciento de la media nacional ¹⁴ • Porcentaje de la población que percibe su estado de salud como bueno o malo ¹⁵ • Proporción de propietarios de bienes raíces respecto a los no propietarios entre los inmigrantes y entre el total de la población ¹⁶

⁶ Fuente: EUROSTAT/Encuesta de Población Activa

⁷ Fuente: EUROSTAT/Encuesta de Población Activa

⁸ Fuente: EUROSTAT/Encuesta de Población Activa

⁹ Fuente: EUROSTAT/Encuesta de Población Activa

¹⁰ Fuente: OCDE/PISA

¹¹ Fuente: EUROSTAT/Encuesta de Población Activa

¹² Fuente: EUROSTAT/Encuesta de Población Activa

¹³ Fuente: EU-SILC

¹⁴ Fuente: EU-SILC

¹⁵ Fuente: EU-SILC

¹⁶ Fuente: EU-SILC

Ciudadanía activa ¹⁷	Indicadores básicos: <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de inmigrantes que han obtenido la nacionalidad • Porcentaje de inmigrantes en posesión de un permiso de residencia permanente o de larga duración • Porcentaje de inmigrantes entre los representantes elegidos
---------------------------------	--

Los ámbitos e indicadores de desarrollo que la mayoría de los Estados miembros creen importante controlar (aunque actualmente no se disponga de datos comparables) son:

- porcentaje de trabajadores que están sobrecualificados para el empleo que ocupan¹⁸;
- actividad por cuenta propia¹⁹;
- conocimientos de lenguas²⁰;
- experiencias de discriminación²¹;
- confianza en las instituciones públicas²²;
- número de votantes entre la población con derecho a voto²³; y
- sentimiento de pertenencia²⁴.

¹⁷ Actualmente, las opiniones de los Estados miembros difieren en cuanto a los indicadores que han de utilizarse para la ciudadanía activa. También varían las posiciones respecto de las perspectivas, objetivos y marcos reglamentarios de las políticas de integración de los distintos Estados miembros. El ámbito de la ciudadanía activa es, sin embargo, un ámbito que es importante elaborar con mayor profundidad, ya que la participación de los inmigrantes en el proceso democrático en tanto que ciudadanos activos contribuye a su integración y refuerza el sentimiento de pertenencia.

¹⁸ Fuente de los datos: EUROSTAT/Encuesta de Población Activa; el indicador sólo puede calcularse para grandes grupos de cualificación.

¹⁹ Fuente: EUROSTAT/Encuesta de Población Activa

²⁰ No hay datos disponibles en EUROSTAT.

²¹ No hay datos disponibles en EUROSTAT.

²² No hay datos disponibles en EUROSTAT.

²³ No hay datos disponibles en EUROSTAT.

²⁴ No hay datos disponibles en EUROSTAT.

Habría que seguir elaborando los indicadores basados en datos cualitativos o subjetivos.

Entre las fuentes de datos existentes que conviene utilizar y que es preciso explorar más a fondo cabe citar: la Encuesta de Población Activa (EPA), la encuesta de la UE sobre la renta y las condiciones de vida (SILC), el Censo, el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), la Encuesta Social Europea (ESE), la Encuesta Europea de Valores (EVS) y el Eurobarómetro. Si bien en algunos casos se han determinado indicadores europeos, es preciso examinar más a fondo las posibilidades de aprovecharlos. Un ejemplo son los indicadores de inclusión social determinados por el Comité de Protección Social de la UE.

II. CONCLUSIONES DEL CONSEJO RELATIVAS A LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS

Aprobadas en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 3 de junio de 2010

El Consejo:

a) Considerando que cada vez son más los nacionales de terceros países o apátridas menores de dieciocho años de edad que llegan cada año al territorio de la UE sin compañía de su padre o madre o de un tutor legal, o que quedan abandonados tras haber entrado en el territorio de la UE;

b) Teniendo en cuenta que las razones que explican la afluencia de este tipo de

menores, especialmente vulnerables, son muy diversas: algunos llegan huyendo de guerras o conflictos, situaciones de discriminación o persecución; otros son enviados por sus familias con la esperanza de que encuentren trabajo, de acogerse más adelante a la reagrupación familiar o de que logren una vida mejor o acceso a la educación y a las prestaciones sociales; otras veces, para reunirse con miembros de sus familias; o son víctimas de la trata de personas;

c) Recordando que la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño establecen que los niños han de ser tratados como tales con independencia de que sean emigrantes, de su nacionalidad o de su procedencia;

d) Teniendo en cuenta la Recomendación n.º 9 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre los proyectos de vida para los menores migrantes no acompañados, en la que se indica que dichos menores deben poder disfrutar de todos los derechos reconocidos por las normas internacionales y europeas pertinentes, en particular la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, que son condiciones necesarias para la realización de sus proyectos de vida;

e) Teniendo presente que en el Programa de Estocolmo, adoptado los días 10 y 11 de diciembre de 2009, el Consejo Europeo destacó que una respuesta global a nivel de la Unión al fenómeno de los menores no acompañados debe combinar medidas de prevención, protección y asistencia al retorno que tengan en cuenta el interés superior del menor, y se congratuló de la iniciativa de la Comisión Europea de elaborar un plan de acción sobre esta cuestión

f) Recordando que el Parlamento Europeo, en su Resolución sobre el Programa de Estocolmo, destaca que el interés superior del niño ha de ser una consideración primordial,

y que todo plan de acción de la UE sobre los menores no acompañados debe abordar cuestiones como la protección, la búsqueda de una solución duradera para cada niño y la cooperación con terceros países en materia de retorno, reintegración y prevención;

g) Acogiendo con satisfacción el Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010-2014) adoptado por la Comisión el 6 de mayo de 2010, que, al proponer un planteamiento común de la UE basado en el principio del interés superior del menor y establecer unas líneas de actuación principales entre las que figuran la prevención, la acogida y la búsqueda de soluciones duraderas, aporta una contribución esencial al debate actual sobre esta cuestión;

h) Teniendo en cuenta que los instrumentos legislativos y de financiación de que dispone actualmente la UE en materia de asilo, inmigración y trata de personas abordan ya, directa o indirectamente, la situación específica de ciertos menores no acompañados, pero [debería contemplarse un planteamiento global y coherente de la situación de los menores no acompañados en su conjunto;

i) Considerando que no es posible evaluar adecuadamente el fenómeno de los menores no acompañados, ni encontrar soluciones apropiadas y duraderas, sin una evaluación clara basada en datos completos, fiables y comparables;

j) Destacando que el primer paso para frenar eficazmente la afluencia de menores no acompañados ha de ser prevenir las migraciones que se realizan en condiciones inseguras y la trata de menores;

k) Considerando que, entre el momento en que se descubre a un menor no acompañado hasta que se encuentra una solución duradera, los Estados miembros deben aplicar medidas de acogida que atiendan a las necesidades de los menores, además de asegurarles el acceso a las garantías procesales pertinentes;

l) Destacando la importancia de encontrar soluciones duraderas basadas en una evaluación individual del interés superior de cada niño, consistentes en el retorno y la reintegración en el país de origen o de retorno, la concesión de protección internacional o de otra situación jurídica en función de la legislación nacional de cada Estado miembro;

m) Recordando que la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular constituye el marco jurídico aplicable en toda la UE para el retorno de los menores no acompañados que no pueden acogerse a la protección internacional ni a otras formas de protección y que se encuentran en situación irregular en el territorio de los Estados miembros;

n) Recordando que la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros, la Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado, y el Reglamento (CE) n.º 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, establecen, entre otras cosas, normas específicas de recepción y procedimiento aplicables a los menores no acompañados que solicitan asilo, mientras que la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la pro-

tección concedida, establece entre otras cosas normas específicas relativas a los menores no acompañados a quienes se ha concedido protección internacional:

o) Recordando que en el Programa de Estocolmo se insta a adoptar medidas prácticas para facilitar el retorno del gran número de menores no acompañados que no precisan protección internacional, al tiempo que se reconoce que el interés superior de muchos de ellos puede consistir en reunirse con sus familias y en desarrollarse en su propio entorno sociocultural;

p) Reconociendo que es de suma importancia estrechar la cooperación con terceros países en materia de prevención, protección, retorno y reintegración en los países de origen;

q) Reconociendo el papel que desempeñan la sociedad civil y las organizaciones regionales e internacionales en la búsqueda de soluciones duraderas, en la sensibilización respecto de este fenómeno y, en particular, en lo que atañe a la prevención de la inmigración ilegal, al retorno asistido y la reintegración, protección y asistencia;

Tras un debate político sobre estas cuestiones, y de conformidad con el Programa de Estocolmo, el Consejo ha adoptado las conclusiones siguientes:

I. POR LO QUE RESPECTA AL CONOCIMIENTO DE ESTE FENÓMENO, EL CONSEJO HA ACORDADO:

1. Alentar a los Estados miembros a que utilicen todas las posibilidades que ofrece el Reglamento (CE) n.º 862/2007 sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional, a fin de recopilar datos completos sobre los menores no acompañados que llegan al territorio de los Estados miembros;
2. Alentar a los Estados miembros a que cooperen con los organismos y redes de

- la UE, principalmente la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la UE (FRONTEX), la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA), la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Red Europea de Migración (REM), para mejorar el análisis y el intercambio de información pertinente sobre los menores no acompañados que llegan al territorio de la UE;
3. Pedir a FRONTEX y a Europol que, mejoren de manera sistemática la recogida de datos y el análisis e intercambio de información pormenorizada sobre los menores no acompañados, utilizando todas las fuentes disponibles, entre ellas la información recogida por las redes de funcionarios de enlace de inmigración y la red de análisis de riesgos de FRONTEX, a fin de proporcionar a los Estados miembros análisis de riesgos adecuados de conformidad con su mandato;
 4. Invitar a la OEAA a que organice, promueva y coordine actividades relacionadas con la información sobre los países de origen, de conformidad con su mandato, de modo que los Estados miembros puedan evaluar las necesidades de protección de los menores no acompañados, a fin de apoyar en mayor medida la adopción de decisiones de calidad;
 5. Invitar a FRONTEX a que incluya en el programa de formación para guardias de fronteras un módulo específico sobre la detección de situaciones de especial vulnerabilidad en el caso de los menores no acompañados, especialmente de los de que presenten un perfil de elevado riesgo, como las víctimas de trata de menores.
- II. POR LO QUE RESPECTA A LA PREVENCIÓN DE LA MIGRACIÓN INSEGURA Y DE LA TRATA DE PERSONAS, EL CONSEJO HA ACORDADO:
6. Pedir a la Comisión y a los Estados miembros que utilicen de manera bien coordinada los instrumentos de cooperación exterior existentes a escala nacional y de la UE para financiar proyectos en terceros países destinados a prevenir la migración insegura de menores no acompañados, en particular ofreciendo opciones en el país de origen en materia de educación, atención sanitaria, formación profesional, apoyo a los programas contra el desempleo juvenil, sensibilización y formación para la prevención;
 7. Pedir a la Comisión y a los Estados miembros que, en el marco de los instrumentos de financiación de la UE existentes, den prioridad a la financiación de actividades en los ámbitos que se indican a continuación, en cooperación con las autoridades centrales y locales de los países de origen, con las organizaciones internacionales y regionales y con las organizaciones de la sociedad civil:
 - a) Actividades preventivas a escala local, en colegios, comunidades y familias, principalmente mediante programas de sensibilización dirigidos a los menores en situaciones de riesgo;
 - b) Formación de personal especializado para detectar situaciones de riesgo e intervenir ante las familias y las comunidades, a fin de dar soluciones duraderas para los menores no acompañados;
 - c) Estudios destinados a comprender mejor las causas que llevan a los

- menores no acompañados a emprender el viaje al territorio de la UE;
- d) Iniciativas destinadas a proporcionar a los menores que corren el riesgo de emigrar no acompañados y de forma insegura, opciones en el país de origen, en beneficio de los niños;
8. Instar a los servicios consulares de los Estados miembros a que sigan examinando detenidamente todos los aspectos de las solicitudes de visados y de los documentos de viaje presentados en nombre de menores; instar a los servicios de control de fronteras de los Estados miembros a que presten mayor atención a los menores con perfiles de elevado riesgo que viajan en compañía de adultos que no son ni sus padres ni sus tutores legales; e instar asimismo a los funcionarios de enlace de inmigración a que sigan dedicando atención al tema de los menores, incluidos los que viajan en compañía de adultos;
9. Invitar a la Comisión a que incluya en el portal electrónico de inmigración una referencia específica a los menores no acompañados, a fin de informar mejor a posibles inmigrantes y de sensibilizar respecto de los riesgos inherentes a la migración de menores no acompañados;
10. Alentar a los Estados miembros a que hagan uso de la red de puntos de contacto nacionales a efectos de consultas sobre menores, conforme al anexo 37 del Manual práctico para guardias de fronteras.
- III. POR LO QUE RESPECTA A LA RECEPCIÓN Y LAS GARANTÍAS PROCESALES EN LA UE, EL CONSEJO HA ACORDADO:
11. Invitar a la Comisión a que evalúe si la legislación de la UE sobre menores no acompañados les ofrece suficiente protección, a fin de garantizar unas normas adecuadas en materia de recepción y garantías procesales para todos los menores no acompañados, con independencia de que sean solicitantes de asilo, víctimas de la trata o migrantes ilegales, y de asegurar que los menores sean tratados como tales mientras no se demuestre que no lo son;
12. Alentar a los Estados miembros a que adopten una decisión sobre el futuro de cada menor no acompañado con la máxima celeridad, teniendo en cuenta la importancia de encontrar soluciones duraderas basadas en una evaluación individual del interés superior de cada niño. Estas soluciones pueden consistir en el retorno y la reintegración en el país de origen o de retorno, o en la concesión de protección internacional o de otra situación jurídica en función de la legislación nacional de los Estados miembros;
13. Instar a la Comisión y a los Estados miembros a que promuevan la elaboración e intercambio de directrices sobre prácticas idóneas para la evaluación de la edad, que conjuguen criterios científicos y jurídicos;
14. Exhortar a los Estados miembros a que utilicen el Sistema de Información de Visados, una vez que sea operativo, para verificar la identidad de los menores no acompañados registrados en el sistema, en las condiciones establecidas en el artículo 19 del Reglamento correspondiente (Reglamento (CE) n.º 767/2008);
15. Destacar la necesidad de que los Estados miembros apliquen adecuadamente las medidas previstas en la

- Directiva 2004/81/CE relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes. Pedir asimismo a los Estados miembros que refuercen su actuación en lo que respecta a los menores no acompañados víctimas de la trata de personas, remitiéndolos a las autoridades competentes del Estado miembro en el que sean encontrados;
16. Pedir a la Comisión que apoye a los Estados miembros para que utilicen las redes operativas existentes y establezcan otras, tan pronto como sea posible, para facilitar la localización de las familias en los países de origen y de tránsito, promoviendo un planteamiento común a partir del intercambio de prácticas idóneas;
 17. Alentar a los Estados miembros a que investiguen en profundidad y luchen contra el fenómeno de las desapariciones de menores no acompañados que estuvieran siendo atendidos por sus servicios nacionales y a que, cuando sea posible, utilicen preferentemente las descripciones de personas desaparecidas del Sistema de Información de Schengen en casos de fuga o desaparición;
 18. Invitar a los Estados miembros a que evalúen la calidad de la atención a los menores no acompañados para garantizar que, a lo largo de todo el proceso de decisión, se defienda el interés superior del menor;
 19. Instar a la Comisión a que apoye el intercambio de prácticas idóneas en materia de sistemas de atención a los menores no acompañados, y a que elabore directrices, así como planes de estudios y formaciones comunes;
 20. Instar a la Comisión y a los Estados miembros a que, al amparo del Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países y del Fondo Europeo para los Refugiados, refuercen su actuación en lo que respecta a los menores no acompañados, principalmente para establecer servicios de acogida que atiendan a las necesidades específicas de los menores o para mejorarlos, y a que adopten medidas para establecer actuaciones de integración adecuadas. Pedir asimismo a la Comisión que reflexione sobre la mejor manera de incluir el tema de los menores no acompañados en la próxima generación de instrumentos de financiación, a partir de 2014, en el ámbito de la gestión de los flujos migratorios;
 21. Pedir a la Comisión que examine los desafíos específicos que plantean los menores no acompañados en el contexto de la nueva estrategia de la UE para la integración de los inmigrantes.
- IV. POR LO QUE RESPECTA A LOS PAÍSES TERCEROS, EL CONSEJO HA ACORDADO:**
22. Instar a la Comisión y a los Estados miembros a que aborden regularmente las cuestiones relativas a la protección de los niños en el diálogo sobre derechos humanos y sobre migración entre la UE y terceros países;
 23. Invitar a la Comisión y a los Estados miembros a que introduzcan en los acuerdos pertinentes con terceros países, atendiendo a las circunstancias de cada caso, disposiciones específicas sobre la migración de menores no acompañados que posibiliten la coo-

peración en materia de prevención, localización de las familias, retomo a las familias o a centros de acogida y reintegración en los países de origen o de retomo;

24. Recomendar a los Estados miembros y a la Comisión que refuercen los instrumentos de cooperación exterior nacionales y de la UE a fin de ayudar a los países terceros a mejorar sus capacidades legislativas y administrativas para combatir la trata y la introducción clandestina de menores y para ayudar y proteger a éstos, en particular mediante la implantación de sistemas de protección infantil y registro de nacimientos, la expedición de documentos de viaje o autorizaciones parentales para los menores que viajen no acompañados, y mediante la determinación del adulto responsable de solicitar tales documentos en nombre del menor;

25. Alentar a FRONTEX y otros organismos europeos a que pongan en marcha medidas de apoyo a la formación de los servicios fronterizos de terceros países en la detección de pasaportes y visados falsos o falsificados, y operaciones conjuntas específicas;

26. Invitar a la Comisión a que incluya una sección relativa a los menores no acompañados en los perfiles migratorios de los principales países de origen y de tránsito.

V. POR LO QUE RESPECTA AL RETORNO Y LA REINTEGRACIÓN EN EL PAÍS DE ORIGEN, EL CONSEJO HA ACORDADO:

27. Instar a la Comisión a que publique un estudio sobre las prácticas y la legislación existentes de los Estados miembros en materia de retomo de menores no acompañados y sobre la

situación de los menores no acompañados a los que se aplican acuerdos de readmisión, a fin de promover las mejores prácticas existentes;

28. Instar a la Comisión y a los Estados miembros a que fomenten la implantación de métodos de orientación previa a la partida a fin de incentivar el retomo voluntario de los menores a sus países de origen;

29. Pedir a la Comisión que apoye formas de cooperación práctica entre los Estados miembros, y de estos con los países de origen, y con las organizaciones internacionales y no gubernamentales, a fin de establecer redes operativas para facilitar el retorno de los menores a sus países de origen, teniendo en cuenta la importancia de un retomo humanitario, seguro y digno, de conformidad con la Convención sobre el Niño de las Naciones Unidas y dentro del marco de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retomo de los nacionales de terceros países en situación irregular.

30. Alentar a los Estados miembros a que aprovechen todas las posibilidades que ofrecen las redes operativas para establecer y mantener contactos con las autoridades de los países de origen y de retorno, a fin de encontrar medios para facilitar el retorno y la reintegración de los menores en los países de origen o de retorno;

31. Alentar a la Comisión y a los Estados miembros a que utilicen los instrumentos de cooperación exterior nacionales y de la UE de forma bien coordinada para financiar proyectos en terceros países que faciliten el retomo y

la reintegración de los menores no acompañados en sus países de origen;

- 32 Alentar a la Comisión a que dé prioridad al apoyo financiero a determinados programas y acciones específicos referentes a los menores no acompañados, con cargo al Fondo Europeo para el Retorno para el periodo 2008-2013, en el marco del Programa general y del Programa temático sobre cooperación con terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo, y en particular a medidas como las siguientes
- 1) Apoyo a las autoridades de los países de origen y de retorno para la gestión de los retornos, mediante la creación de centros de acogida que permitan prestar asistencia a los menores retornados en caso de que las familias no hayan podido ser localizadas, para facilitar la reintegración de los menores en su entorno sociocultural y garantizar al mismo tiempo que se tenga en cuenta su interés superior;
 - 2) Apoyo a las familias y las comunidades para la reintegración de los menores retornados;
 - 3) Oferta de posibilidades de formación y educación para los menores retornados.
33. Invitar a la Comisión a que informe sobre la aplicación de las presentes conclusiones a mediados de 2012 y en 2015, y a que proponga, en caso necesario, una revisión de las mismas o medidas complementarias.

III CONCLUSIONES DEL CONSEJO SOBRE EL CURSO QUE DEBE DARSE AL PACTO EUROPEO SOBRE INMIGRACIÓN Y ASILO

Aprobadas en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 3 de junio de 2010

Al adoptar el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo en octubre de 2008, el Consejo Europeo decidió celebrar un debate anual sobre políticas de inmigración y asilo. Para ello invitó a la Comisión a presentar un informe al Consejo con carácter anual, basado en las contribuciones de los Estados miembros, junto con propuestas de recomendaciones, de ser necesarias, sobre la aplicación tanto por la Unión como por sus Estados miembros, de dicho Pacto y del Programa de Estocolmo.

El Consejo,

- teniendo en cuenta el primer Informe anual sobre la aplicación del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo presentado por la Comisión,
- recordando que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea introduce nuevas disposiciones sobre asilo e inmigración y estipula que estas políticas deben regirse por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad,
- recordando que, en virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en el supuesto, y en la medida necesaria, de que los objetivos de la acción propuesta no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción propuesta, a escala de la Unión.

1. Reafirma la validez y pertinencia persistentes de los principios fundamentales y

de los compromisos básicos establecidos en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, adoptado en octubre de 2008 para la aplicación de una política común de inmigración y asilo que tenga en cuenta tanto el interés colectivo de la Unión Europea como las necesidades concretas de cada Estado miembro.

2. Reconoce que tanto la Unión Europea como los Estados miembros han hecho importantes esfuerzos en la aplicación del Pacto.

3. Acoge con satisfacción el avance ya realizado en muchos de los ámbitos de actuación establecidos en el Pacto, como se expone en el Informe anual presentado por la Comisión. Las siguientes tendencias y avances realizados desde octubre de 2008 son de particular importancia:

- a) Está mejorando la gestión de la migración por motivos laborales con respecto a las necesidades del mercado laboral de los Estados miembros y el principio de preferencia de la Unión, al tiempo que la Directiva adoptada sobre la tarjeta azul UE fomentará la admisión de trabajadores muy cualificados;
- b) El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ha introducido una base jurídica expresa para incentivos y medidas de apoyo en el ámbito de las políticas de integración; el marco de la UE en el ámbito de la integración se ha consolidado y las políticas nacionales se han reforzado, en consonancia con los principios básicos comunes sobre integración.
- c) Se han adoptado dos instrumentos fundamentales para la lucha contra la migración ilegal, la Directiva sobre el retomo y la Directiva sobre sanciones a los empresarios. Frontex ha intensificado sus actividades en el ámbito del retomo. Han seguido realizándose esfuerzos a propósito de los acuerdos de cooperación y de readmisión con países de origen y de tránsito.
- d) Se ha abordado una propuesta para fortalecer Frontex en lo que se refiere a reforzar sus capacidades y en la actualidad se está debatiendo en el Consejo y el Parlamento Europeo; se ha intensificado la cooperación de la gestión fronteriza con terceros países y se ha desarrollado el uso de medios tecnológicos modernos para el control de las fronteras. El Consejo adoptó importantes conclusiones operativas en febrero de 2010 sobre 29 medidas para reforzar la protección de las fronteras exteriores y para luchar contra la inmigración ilegal.
- e) Se ha alcanzado un acuerdo sobre el establecimiento de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) y el Consejo y el Parlamento Europeo están debatiendo todas las iniciativas legislativas que requiere el Pacto en el ámbito del asilo. Todas las instituciones implicadas están haciendo un importante esfuerzo para avanzar y mejorar la coherencia entre las distintas iniciativas legislativas y las prácticas en este ámbito. Del mismo modo se ha hecho un esfuerzo para promover la solidaridad con los Estados miembros sometidos a una presión particular mediante la participación en el proyecto piloto de reasentamiento en el interior de la UE de los beneficiarios de protección internacional y otras formas de cooperación práctica entre Estados miembros. La dimensión exterior del asilo se ha desarrollado, incluidas acciones a nivel de la UE relacionadas con el reasentamiento y los programas regionales de protección.
- f) Se ha logrado un avance importante en la aplicación estratégica del Enfoque Global de la Migración. Con los objetivos de seguir fomentando asociaciones globales con países de origen y tránsito

e impulsar las sinergias entre migración y desarrollo, ha habido un importante incremento del uso de herramientas del Enfoque Global de la Migración (asociaciones sobre movilidad, misiones sobre migración, perfiles migratorios, plataformas de cooperación) y del desarrollo de iniciativas regionales como el Proceso Rabat/París, la Asociación Estratégica UE-África sobre migración, Movilidad y Empleo, la Conferencia Ministerial de Praga sobre Creación de asociaciones de migración y proyecto de seguimiento de la misma, el Diálogo estructurado sobre migración con países de América Latina y del Caribe y reuniones celebradas en Asia con India y otros países de la ASEM.

4. Considera que son necesarios esfuerzos más intensos y específicos tanto por parte de la UE como de los Estados miembros para lograr avances sustanciales en los ámbitos siguientes el año próximo:

- a) Incluso en momentos de recesión económica, sigue siendo fundamental reconocer que una política bien gestionada de migración laboral que se ajuste a los requisitos de los mercados de trabajo nacionales y al principio de preferencia de la UE puede desempeñar un papel importante para resolver la escasez de mano de obra y hacer frente a los desafíos demográficos. Por ello, los Estados miembros y la Comisión, siempre respetando las competencias respectivas de los Estados miembros en cuanto a la gestión de sus mercados de trabajo y en su caso cooperando con terceros países, deberían seguir mejorando la adecuación laboral y el reconocimiento de capacidades, junto con acciones para fomentar una política de migración laboral global con arreglo a la iniciativa emblemática «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos» de la Estrategia Europa 2020. El plan de

política en materia de migración legal debería seguir desarrollándose, y incluyendo un acuerdo sobre la Directiva relativa a un permiso único de residencia y trabajo en el territorio de un Estado miembro para los nacionales de terceros países, y sobre un conjunto de derechos comunes para los trabajadores de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro. Debería iniciarse el trabajo preparatorio para consolidar toda la legislación en el ámbito de la inmigración, empezando por la migración legal, como se prevé en el Programa de Estocolmo.

- b) Este esfuerzo debería complementarse con una agenda de integración ambiciosa, que se base en las declaraciones aprobadas en las conferencias de Vichy (2008) y de Zaragoza (2010). Esta agenda debería incluir un mecanismo de coordinación como se propone en el Programa de Estocolmo, para mejorar las estructuras e instrumentos para el intercambio europeo de conocimientos y facilitar la transversalidad de las prioridades en materia de integración en todas las áreas correspondientes. La expansión del uso de indicadores y el desarrollo de módulos europeos para apoyar el proceso integración deben ser también elementos importantes de esta agenda.
- c) La lucha contra la inmigración ilegal, la introducción ilegal y la trata de personas en todas sus dimensiones necesita intensificarse con un espíritu de responsabilidad y solidaridad conjuntas. La repatriación y readmisión efectivas de los nacionales de terceros países en situación de estancia ilegal, en particular mediante acuerdos adecuados y cooperación con los países más importantes de origen y tránsito, constituyen las prioridades fundamentales. Los Estados miembros y Frontex deberían seguir reforzando la cooperación prác-

tica, entre otras cosas mediante el uso de vuelos y operaciones de retorno conjuntos, organizados y cofinanciados por Frontex y mediante la garantía de disponibilidad de los recursos que deban utilizarse en operaciones conjuntas concretas cuando sea necesario. Los Estados miembros deberían, asimismo, considerar la posibilidad de seguir aumentando la efectividad de inspecciones en los lugares de trabajo en sectores en los que sea particularmente elevado el riesgo de empleo o explotación de trabajadores en situación de residencia irregular.

Es preciso prestar atención especial al delicado asunto de los menores no acompañados. Una respuesta global a nivel de la Unión debería combinar las medidas de prevención, protección y asistencia al retorno, a la vez que se tiene en cuenta el interés superior del menor.

- d) La mejora del control y la vigilancia de las fronteras exteriores de la UE sigue siendo una prioridad absoluta. Una estrategia de gestión integrada de las fronteras debería garantizar mayor eficacia de los resultados obtenidos por las autoridades y cuerpos de seguridad competentes para el control de las fronteras en los Estados miembros y de Frontex. Para ello, conviene que el Consejo y el Parlamento logren lo antes posible un acuerdo sobre la propuesta de modificación del Reglamento Frontex, que debería abordar en particular la cuestión del tratamiento y el intercambio de datos personales de conformidad con el marco jurídico de la protección de datos. Otra medida crucial es la rápida aplicación de las fases y pasos fijados para el desarrollo del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR) y el mayor uso de medios tecnológicos modernos como los sistemas de entrada/salida y el control

automatizado de fronteras, al tiempo que se garantiza la interoperabilidad de los distintos sistemas basándose en la experiencia adquirida en el desarrollo de los sistemas existentes. La política de visado común de Schengen tiene también una importante función que desempeñar. Para aprovechar plenamente sus ventajas es fundamental una rápida aplicación y rodaje de VIS.

- e) En el ámbito del asilo, el punto de mira debería ser la conclusión de los debates legislativos en curso sobre un sistema europeo común de asilo con el objetivo de que quede establecido en 2012 y el refuerzo de la cooperación práctica en la UE que garantice una aplicación mejor y más coherente de la legislación. En este contexto, el objetivo debe ser garantizar que las personas que necesitan protección internacional tengan acceso a procedimientos de asilo jurídicamente seguros y eficaces basados en un alto nivel de protección, que a la vez puedan evitar los abusos. Por consiguiente, el Consejo invita a todas las partes interesadas a proporcionar pleno apoyo para el establecimiento, lo antes posible, de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA). Para ser solidarios con los Estados miembros que se enfrentan a una presión concreta y desproporcionada sobre sus sistemas de asilo, cabría fomentar una mejor reasentamiento de los beneficiarios de protección internacional de manera voluntaria y coordinada, junto con otras medidas de solidaridad como la ayuda financiera, la asistencia técnica y el apoyo a la nueva Oficina Europea de Apoyo al Asilo, sobre la base del análisis en curso. Todos los agentes deberían estudiar la asignación de los recursos y medios necesarios para allanar el terreno para una aplicación efectiva del programa europeo de reasentamiento.

- f) La cooperación con terceros países de origen y tránsito para gestionar todas las dimensiones de los flujos migratorios y crear sinergias positivas entre migración y desarrollo es un factor fundamental de éxito para la política común europea de migración que precisa mayor atención. El Consejo invita a la Comisión y a los Estados miembros a asegurarse de que los objetivos de la política de migración basados en el Enfoque Global de la Migración están en el centro del diálogo político con los terceros países pertinentes de origen y tránsito y a mejorar la coherencia de las políticas a este respecto, en particular con la política de cooperación para el desarrollo. La influencia de la UE debería utilizarse para fomentar la cooperación práctica y lograr acuerdos globales con los terceros países pertinentes, incluidos sobre asuntos de movilidad. Ello requiere asimismo, como cuestión de principio, que todas las partes interesadas asuman sus responsabilidades en lo que se refiere al retorno y a la readmisión de los nacionales de terceros países en situación de estancia ilegal, incluidos los migrantes que hayan entrado o intentado entrar en la Unión Europea de forma ilegal desde su territorio y viceversa. Se invita a los Estados miembros y la Comisión a que determinen los medios para apoyar proyectos de desarrollo que ayuden a aumentar el nivel de vida en los citados países y a mejorar la capacidad y las infraestructuras en los terceros países pertinentes, permitiéndoles gestionar de forma adecuada los flujos de migración legal, el control eficaz de sus fronteras exteriores, hacer frente a la inmigración ilegal, facilitar protección internacional y aplicar el principio de no devolución.
- g) Además, la UE y sus Estados miembros deberían seguir desarrollando y aplicando el Enfoque Global de la Migración de forma equilibrada geográficamente mediante una estrategia consolidada, basada en pruebas y sistemática todos los instrumentos y reforzando el equilibrio y las sinergias entre los tres ámbitos de dicho Enfoque: migración legal, migración ilegal y migración y desarrollo.
5. Invita a la Comisión a que le informe de los avances realizados, específicamente en lo que se refiere a las prioridades citadas cuando presente el próximo Informe anual sobre inmigración y asilo, que incluya tanto la aplicación del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo y otras secciones correspondientes del Programa de Estocolmo.

III. Recensiones

Recensiones

«ENCUESTA NACIONAL DE INMIGRANTES 2007: EL MERCADO DE TRABAJO Y LAS REDES SOCIALES DE LOS INMIGRANTES»

COLECTIVO IOÉ
Y FERNÁNDEZ, MERCEDES (2010)
Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración
Ministerio de Trabajo e Inmigración

El Documento nº 24 del Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI) pretende acercar al lector los resultados obtenidos por la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI 2007). Dicha encuesta fue realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) entre noviembre de 2006 y febrero de 2007, en colaboración con el Grupo de Estudios en Población y Sociedad (GEPS) de la Universidad Complutense de Madrid, y el Ministerio de Trabajo e Inmigración. El Documento nº24 se basa en la explotación del fichero de microdatos de la ENI 2007, que el INE ha puesto a disposición del público. La publicación consta de tres informes: los dos primeros, realizados por el Colectivo IOÉ, tratan de la situación de la inmigración y de las migraciones laborales en España, mientras que el tercero, realizado por Mercedes Fernández (directora), María Rosa Blanco y Débora Álvarez, versa sobre la estructura de las redes migratorias en España.

El *primer informe* contiene información relativa a las características demográficas básicas de la población inmigrada; la experiencia migratoria y situación en el país de partida; la situación laboral; la distribución

territorial, la movilidad residencial y la vivienda; así como las redes en origen y destino, a través del proyecto migratorio, la relación con el país de origen y la participación en distintas actividades en España. En cada capítulo, se limita la mención de cifras, pero se incluye un anexo que contiene las principales tablas que ayuden a visualizar algunos de los comentarios. La información se presenta para cada uno de los principales colectivos inmigrantes, tomando como referencia las principales áreas de procedencia (Unión Europea 27, Resto de Europa, América Latina, África y Asia). Además, se distingue la información correspondiente a los once grupos nacionales con mayor población, y que están representados por un número de encuestas suficientes para abordar el análisis del informe (más de 400 casos). Estos grupos incluyen cinco contingentes nacionales procedentes de la Unión Europea (Rumania, Francia, Reino Unido, Alemania y Portugal), otros cinco de América Latina (Ecuador, Colombia, Argentina, Bolivia y Perú) y uno de África (Marruecos).

El *segundo informe* se centra en las migraciones laborales hacia España. Además de analizar los grupos antes mencionados, aquí se incorpora información correspondiente a los inmigrantes desde Bulgaria, Venezuela, Brasil, República Dominicana y Cuba, todos ellos con una representación de al menos 300 casos por grupo nacional en la ENI 2007. Se presta primero atención a la relación entre emigración y actividad laboral, comparando el perfil demográfico y ocupacional de los emigrantes que tenían edad laboral al partir, con el conjunto de la población del país de origen, para identificar los posibles tipos de selección que se producen. En general, la migración

movilizó a personas que ya estaban incorporadas a la vida activa, pues la mayoría estaba ocupada o buscaba empleo en el país de partida. Con la excepción de Marruecos, los emigrados mostraban mayores tasas de actividades que el conjunto de la población.

A continuación, se analizan los procesos de movilidad sociolaboral, comparando tanto la evolución entre el país de partida y el primer empleo en España (movilidad transnacional), como la evolución entre el primer empleo y el empleo actual (movilidad laboral en la emigración). En suma, los autores del informe señalan que «para la mayoría de los trabajadores la movilidad transnacional supuso una tendencia general descendente, en tanto que la registrada en España apunta hacia una movilidad ascendente. Una primera lectura de estos datos sugiere que el tránsito de un país a otro supone una pérdida provisional de estatus pero que con el tiempo de residencia en España aumentan las posibilidades de movilidad y el proceso inicial tiende a revertirse.» (Página 489). Para comprobar si se confirma esta apreciación, comparan los índices de correlación entre estatus laboral y entre ramas de actividad, llegando a la conclusión de que la movilidad ascendente en España no habría compensado la de índole descendente sufrida al emigrar.

Para concluir el segundo informe, se presentan los resultados de dos análisis multivariantes, con el fin de establecer una tipología de las migraciones laborales en España. Los primeros datos resultan de un análisis factorial de componentes principales, según el cual se identifican seis factores o perfiles distintos: la migración no-económica asentada, la migración económica frustrada de los trabajadores de edad madura, la migración económica precaria pero ascendente, la migración económica exitosa, los trabajadores sin papeles, y la migración económica regular frustrada. Según reconocen los propios autores: «El análisis factorial nos permite identificar ‘tipos’ de migrantes diferenciados, introduciendo matices difícilmente observables de

forma directa, pero no nos ofrece una visión sintética clara» (Página 491). Por ello, los autores presentan los resultados de un análisis de conglomerados, utilizando la procedencia de los inmigrantes, el año de llegada a España, la edad al llegar, la edad actual, el sexo, el nivel de estudios, el sector de actividad y la categoría laboral actual, además de los ingresos mensuales. Se identifican entonces cuatro conglomerados, que corresponden con distintas etapas de la historia migratoria de España, desde que se convirtió en país de inmigración a mediados de los años ochenta.

El *tercer y último informe* analiza la estructura de las redes migratorias en España, a partir de los microdatos de la ENI 2007. El objetivo principal es ver cómo las diferentes estructuras de redes familiares influyen, o al menos se relacionan, con las trayectorias migratorias, los mecanismos de llegada, la posterior inserción socio-laboral del migrante y su comportamiento transnacional. Para comenzar, las autoras revisan la literatura acerca de las migraciones internacionales, las redes migratorias, el capital social, el transnacionalismo y el desarrollo en origen. Con ello, pretenden conectar diferentes teorías explicativas que dan cuenta del movimiento migratorio como un fenómeno cuyo origen, causas y consecuencias se dan simultáneamente por circunstancias más cercanas a los individuos que les llevan a tomar la decisión de migrar (nivel micro), por las condiciones y estructuras de un contexto local o global que incide en la migración (nivel macro) y por el tejido de relaciones, vínculos y estrategias que los grupos construyen en su proceso migratorio (nivel meso).

Después de la revisión de la literatura, se explica el marco metodológico empleado para utilizar los microdatos de la ENI 2007 y se presentan los resultados empíricos de la investigación. Se evidencia entonces la existencia de una red familiar en la mayoría de los colectivos estudiados, que tiene al menos dos puntos de apoyo, uno en el país de origen y otro en el país de acogida. Esta red migrato-

ria familiar posee y genera un cierto capital social, en la medida en que proporciona información antes de la migración, contactos en el momento de la llegada y ayuda para la búsqueda de empleo. La red familiar en origen se mantiene a través de las visitas, las comunicaciones y las remesas, aunque va perdiendo intensidad a medida que se recompone la estructura familiar en la sociedad receptora. Sin embargo, la antigüedad migratoria no es el principal factor que explica las distintas configuraciones de la red familiar, sino que tienen una mayor incidencia el país de nacimiento, los motivos de la migración así como el proyecto de permanecer en el país de destino o retornar el país de origen. Parte de los marroquíes conforma un primer grupo, que tiene unas redes familiares densas y muy arraigadas en España, mientras que los inmigrantes latinoamericanos muestran redes más diversas con cierto grado de transnacionalismo, especialmente si llegaron antes de 2005. Un tercer grupo de inmigrantes no tiene redes familiares en España. Migraron con el principal objetivo de enviar dinero a casa, por ello se plantean el retorno y muestran cierto grado de transnacionalismo. Se trata de inmigrantes rumanos, marroquíes sin vínculos familiares en España, y dominicanos con hijos en el país de origen.

A modo de conclusión, de acuerdo con los autores del Documento nº 24 del OPI, cabe resaltar de nuevo que la ENI 2007 constituye un esfuerzo sin precedente para conocer mejor las distintas facetas que conforman la realidad social de los inmigrantes en España. Teniendo en cuenta que la Encuesta fue realizada en un momento determinado, caracterizado por la época de bonanza de la economía española, sería especialmente relevante que el INE, en relación con sus colaboradores, se planteará la realización de una nueva Encuesta. Además de los módulos incorporados en la ENI 2007, sería interesante incluir más preguntas sobre redes no familiares pero también sobre la participación social y política de los inmigrantes, y los posibles sentimientos de discriminación

que pueden experimentar en España, entre otras cuestiones de interés.

Asimismo, los autores del Documento nº24 del OPI realizan un esfuerzo por acercar al lector los resultados obtenidos por la ENI 2007. El Colectivo IOÉ lo hace desde una perspectiva algo distinta que Fernández, Blanco y Álvarez. Los dos primeros informes casi no incluyen ninguna referencia bibliográfica y presentan un análisis relativamente exhaustivo de los datos de la Encuesta, para dar fe de la situación general de la inmigración y de la situación particular de las migraciones laborales en España. Por el contrario, el tercer informe trata de adaptar el análisis de los datos a la literatura existente sobre un tema específico de investigación, como son las relaciones entre redes familiares y prácticas transnacionales de los migrantes, con la limitación de que los datos no fueron diseñados para este fin. El resultado da cuenta de la diversidad de usos que los investigadores interesados en el fenómeno migratorio en España podrían hacer de la ENI 2007, que no debería en ningún momento quedarse en una experiencia única sino que podría servir de antecedente para favorecer el conocimiento de un fenómeno que seguirá marcando el futuro de la sociedad española.

ELISA BREY

Universidad Complutense de Madrid

«LA INMIGRACIÓN EN TIEMPOS DE CRISIS. ANUARIO DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA 2009»

ELISEO AJA, JOAQUÍN ARANGO
Y JOSEP OLIVER ALONSO (EDS.)
Barcelona: CIDOB/Bellaterra, 2010

La tercera edición del *Anuario de la inmigración en España*, dirigida por Eliseo Aja, Joaquín Arango y Josep Oliver Alonso, abor-

da nuevamente el fenómeno inmigratorio en España desde una perspectiva jurídica, económica y sociológica. Si en la entrega de 2007 las principales cuestiones fueron en torno al aumento de los flujos migratorios y la aplicación de nuevas políticas y medidas legislativas, la de 2008 señalaba la encrucijada hacia un cambio de tendencia que ha quedado confirmado en la edición de 2009, centrada ya de lleno en la crisis económica y su influencia en las diversas facetas de la realidad migratoria.

No es pues de extrañar que muchos de los capítulos de esta edición se centren en los efectos de la crisis sobre los flujos migratorios y la situación socio-económica de la población inmigrada. Como común denominador, estos capítulos señalan una reducción de los flujos de entrada y un fuerte aumento de la tasa de desempleo. No obstante, la perspectiva o el enfoque de estos capítulos es diverso. Domingo y Recaño (capítulo 10) realizan un exhaustivo estudio de las entradas y las salidas de inmigrantes, diferenciando distintos colectivos y ofreciendo datos desagregados por comunidades autónomas. Garson y Dumont (capítulo 3) analizan el impacto de la crisis económica sobre el mercado laboral en el conjunto de los países de la OCDE. Oliver Alonso (capítulo 5) se centra en el impacto de la crisis sobre el empleo de los inmigrantes en España. Este capítulo señala dos cuestiones particularmente relevantes: el motor del aumento del paro entre la población inmigrada ha sido el crecimiento de la población activa y la destrucción de empleo en este colectivo ha sido menor que entre los nativos. Finalmente, Alloza, Anghel y Vázquez (capítulo 6) proponen un modelo empírico a partir del cual estiman el stock y el flujo de inmigrantes durante el período 2009-2014.

Siguiendo la tradición de las ediciones precedentes, este anuario presta también una especial atención a los cambios legislativos y de jurisprudencia. En relación a la reforma de la Ley de Extranjería, Aja (capítulo 2) valora las principales novedades respecto a cuestiones tales como los derechos y las liber-

tades de los extranjeros, el nuevo trato que merece la reagrupación familiar o la nueva regulación propuesta para luchar contra la inmigración irregular. Montilla y Rodríguez (capítulo 11) repasan la actividad normativa del Estado y, entre otras cuestiones, destacan la escasa incidencia de las medidas adoptadas para favorecer el retorno de los extranjeros en situación de desempleo a sus países de origen. Olesti (capítulo 12) analiza las normativas y políticas a nivel europeo y, de forma especial, la Directiva relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en el territorio. Finalmente, García Vitoria y Santolaya Machetti (capítulo 13) y García Roca y Díaz Crego (capítulo 14) se centran en el análisis de la jurisprudencia, en el primer caso en relación a la denegación de entrada y salidas obligatorias y en el segundo respecto al derecho de extranjería y jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

El análisis de las políticas de inmigración constituye el tercer eje temático del libro. Tras analizar la Directiva del Retorno, el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, la extensión del derecho de voto de los inmigrantes y la reforma de la Ley de Extranjería, Arango (capítulo 4) concluye que la política de inmigración no se ha visto modificada sustancialmente. De hecho, tal como también señala Aja (capítulo 2), la reforma de la Ley de Extranjería supone el traslado a la ley de la laboralización de la política de inmigración realizada por el Reglamento de 2004. Si los ejes fundamentales de la política de inmigración no se han visto alterados, cabe preguntarse entonces cómo se explica la reducción de los flujos migratorios. Como se afirma en la introducción de este libro, y como también señalaron otros autores en relación al parón de la inmigración laboral en el Norte de Europa tras la crisis económica de 1973, la reducción de las entradas legales no ha resultado

de un cambio de política del gobierno sino «del carácter regulador de los mecanismos establecidos para el acceso legal de los extranjeros al mercado de trabajo» (pág. 14) y, podríamos añadir aquí, de la reducción de las ofertas de trabajo imprescindibles para tramitar el visado de entrada y residencia en el país.

De forma transversal, diversos capítulos apuntan a la necesidad de determinadas políticas en el nuevo contexto de crisis económica. Por un lado, unos autores reclaman ajustes en la regulación de la entrada y estancia de los trabajadores inmigrantes. En relación a la entrada, tal como señala Aja, el debate se articula en torno a la demanda de trabajo foráneo como criterio preeminente para la determinación del número de inmigrantes admitidos cada año. Mientras que el Consejo Económico y Social propugna que la entrada de inmigrantes se adapte a las necesidades de mano de obra y que las no vinculadas a la vía laboral (reagrupación familiar y asilo) no sean superiores a las primeras, el Foro para la Integración propone un enfoque menos ligado al mercado laboral y centrado en el concepto de «capacidad de acogida». En relación a la estancia, autores como López y Ferragut (capítulo 7) ven en la articulación de un sistema de contrataciones temporales en origen (y en la aplicación de medidas que incrementen la temporalidad de los visados) la mejor medida para ajustar la oferta de trabajo a los vaivenes del mercado laboral. Teniendo en cuenta las experiencias de trabajadores invitados o *guestworkers* en el Norte de Europa y las consecuencias de la temporalidad de los permisos de residencia en España en las últimas décadas, cabría preguntarse hasta qué punto no es una ficción pensar que la inmigración es un proceso «gestionable» en su doble camino de ida y vuelta.

Por otro lado, otros autores reclaman la necesidad de mantener y reforzar las políticas de integración en tiempos de crisis. Si bien ésta es una afirmación compartida por la mayoría de autores, cabe señalar aquí los

trabajos de Oliver (capítulo 5), Cebolla (capítulo 9) y Alemán (capítulo 8). Según Oliver, a la luz del impacto de la crisis laboral sobre el mercado de trabajo, una política de formación continua y ocupacional adquiere una mayor importancia. Cebolla, tras cuantificar y explicar la desventaja escolar de los hijos de inmigrantes en la educación secundaria en España, pide medidas con objetivos a medio y largo plazo (y no sólo programas de acogida de los recién llegados) para garantizar un sistema educativo equitativo que neutralizara la desventaja de clase así como la relacionada con el estatus migratorio. Finalmente, Alemán pronostica que, como consecuencia de la crisis, las demandas de servicios y ayudas por parte de la población inmigrada se multiplicarán, serán más heterogéneas y se prolongarán durante más tiempo. Pide, por lo tanto, ensanchar los objetivos de los servicios sociales, activar un enfoque proactivo, promover la coordinación de la red de servicios y equipamientos, mejorar los instrumentos informativos y aumentar la información estadística disponible sobre la inmigración y los servicios sociales.

En continuidad con los dos años precedentes, podemos concluir que esta tercera edición del *Anuario de la inmigración en España* es una valiosa fuente de información y análisis sobre los cambios socio-económicos, políticos y legales en torno a la inmigración en España. Ahora bien, si la edición de 2009 es o pasa a ser la edición de la crisis, faltarían algunas cuestiones importantes por analizar. Si por el contrario la crisis sigue siendo uno de los ejes centrales de las próximas ediciones, entonces son cuestiones que quedarían pendientes. En primer lugar, aunque sí se menciona, cabría entrar a considerar más a fondo la relación entre estatus legal y empleo. Si la crisis económica conlleva una destrucción de empleo, es importante analizar con detalle qué implica la imposibilidad de tener un contrato a la hora de la regularización o la renovación del permiso de residencia. En otras palabras, ¿hasta qué punto una mayor precariedad

laboral lleva a una mayor precariedad legal? En segundo lugar, esta edición presta poca atención a las políticas de integración. En un contexto de crisis, cabría preguntarse hasta qué punto y cómo una reducción del gasto público afecta la práctica e implementación de estas políticas. Finalmente, es importante también estudiar hasta qué punto la crisis económica tiene un impacto sobre la opinión pública y discursos políticos en torno a la inmigración. En este sentido, habrá que analizar en futuras ediciones cuestiones tales como las prohibiciones de la burka y el niqab en equipamientos municipales o el debate en torno a la inscripción en el padrón de los inmigrantes en situación irregular.

BLANCA GARCÉS MASCAREÑAS

*GRITIM-Universitat Pompeu Fabra,
Barcelona*

«MORTALIDAD Y PRINCIPALES CAUSAS DE MUERTE EN LA POBLACIÓN INMIGRANTE RESIDENTE EN ESPAÑA, 2001-2005»

GRUPO DE ESTUDIO SOBRE INMIGRACIÓN Y SALUD

Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración

Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009

El incremento de la llegada de inmigración a España a partir de la segunda mitad de los años 90, ha introducido cambios en la configuración del perfil de la población española y ha dado lugar a la elaboración y publicación de estudios que abordan la cuestión desde enfoques y disciplinas plurales. En este sentido, *Mortalidad y principales causas de muerte en la población inmigrante residente en España, 2001-2005*, realizada por el Grupo de Estudio sobre Inmigración y Salud del Departamento de Medicina Preventiva, Salud Pública e His-

toria de la Ciencia de la Facultad de Medicina de la Universidad Complutense de Madrid, aborda un aspecto poco conocido de la inmigración en la sociedad española: el perfil epidemiológico de la población inmigrante que llega a España, es decir, el patrón de morbilidad y mortalidad en dicha población y si éste difiere del que se observa en la población autóctona española.

Exceptuando contadas publicaciones parciales sobre mortalidad por algunas causas de muerte y en alguna región española, este trabajo es el primero en mostrar el patrón de mortalidad por las principales causas de muerte de la población inmigrante en el conjunto del Estado y en comparación con el comportamiento de la población española. Por tanto, aporta información novedosa y clave sobre una temática poco estudiada y un apéndice estadístico con datos muy detallados sobre dicha temática.

El estudio se divide en tres partes. La primera da cuenta de los principales hallazgos de la investigación; la segunda detalla la mortalidad de la población inmigrante en relación a las variables de edad, sexo, lugar de nacimiento y causa de muerte; y la tercera especifica los criterios metodológicos manejados en el proceso de elaboración del estudio. Completa todo ello el citado anexo de tablas y cuadros estadísticos.

En líneas generales, el estudio señala cómo las personas que emigran gozan de mejor salud que aquellas que no emigran, porque existe un sesgo de selección. Sin embargo, ello no implica que los inmigrantes no presenten mayor frecuencia de algunos problemas de salud, ya sea por la prevalencia de ciertos problemas de salud en su lugar de origen o por las consecuencias del estrés psicológico y físico que conlleva el cambio de residencia y la adaptación a un nuevo ambiente físico y social. Por ello, se hace necesario atender a causas específicas de mortalidad, a grupos de edad, sexo y lugar de nacimiento.

Los hallazgos y las principales conclusiones en detalle, dan cuenta de las tasas de mortalidad general y por diferentes causas de muerte entre la población nacida fuera y dentro de España durante el periodo 2001-2005. Así, al comparar la mortalidad en la población residente que había nacido fuera y dentro de España, el estudio ha comprobado que ésta es un 8% menor entre los nacidos en el exterior. Los grupos de población inmigrante se han dividido a su vez, en grupos procedentes de países occidentales, Europa del Este, África del Norte, África Subsahariana, América Central y Caribe, América del Sur, Oriente Medio y Asia del Sur, y Asia del Este. La comparación así mismo, ha hecho necesario controlar la distorsión que al incorporar la mortalidad produce la distinta composición por edades en las dos poblaciones (pues los nacidos fuera de España eran más jóvenes que los residentes pertenecientes a la población autóctona española). Como resultado, la investigación señala que las tasas de mortalidad ajustadas por edad más altas se observan entre los residentes procedentes de África Subsahariana, países occidentales y África del Norte, y las más bajas se corresponden con los de Asia del Este o América del Sur.

En relación a la variable de la edad, los hombres nacidos fuera de España presentan mayor tasa de mortalidad que los nacidos en España entre los 5 y los 34 años. Para el resto de grupos de edad, la tasa de mortalidad en aquéllos es menor que en éstos. Entre las mujeres, la tasa de mortalidad es mayor entre las nacidas fuera de España y de edades comprendidas entre los 5 y 34 años, y entre los 45 y 64, y menor en el resto de grupos. No obstante, las cifras presentan una importante heterogeneidad cuando se introduce la distinción entre los grupos en que se ha dividido a la población por su lugar de origen.

En cuanto a las causas de muerte, se identifican ocho grandes grupos como las causantes del 90% de las defunciones, siendo el cáncer, las enfermedades cardiovasculares y los

accidentes y causas externas las principales causas de muerte en ambas poblaciones. Datos que se manejan de forma detallada para cada causa de muerte y cada variable contemplada en la investigación.

Los datos que trabaja el Grupo de Estudios sobre Inmigración y Salud han sido proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y proceden de los registros de defunciones según la causa de muerte y para el periodo objeto de estudio, así como de la explotación estadística que este organismo realiza del Padrón Municipal de Habitantes que elabora cada ayuntamiento. Y su publicación forma parte de la colección de estudios del Observatorio Permanente de la Inmigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración, como trabajo pionero en la temática que aborda, y por su valor y utilidad para la elaboración de futuras políticas sectoriales en el ámbito de la salud en la sociedad española.

ANNA SANMARTÍN ORTÍ
I.U. Ortega y Gasset.
Universidad Complutense de Madrid

«SOCIOECONOMÍA DE LAS MIGRACIONES EN UN MUNDO GLOBALIZADO»

JESÚS JAVIER SÁNCHEZ BARRICARTE
Madrid, Biblioteca Nueva, 2010
352 páginas

En los últimos años el interés generado alrededor de los fenómenos migratorios se ha convertido en uno de los temas principales de los debates académicos así como de numerosas publicaciones. Gracias al enorme esfuerzo y entusiasmo de, cada vez más nutrido, colectivo de *migrantólogos*, nuestra comprensión de los procesos movilidad internacional de las poblaciones y sus implicaciones es cada vez mayor. No obstante, la intensidad de la actividad investigadora no siempre está

acompañada por el trabajo de síntesis y difusión de los resultados de esta labor entre el público no experto en la temática migratoria. El autor de *Socioeconomía de las migraciones en un mundo globalizado*, consciente de que la magnitud de la producción científica actual puede abrumar a los que se inician en este campo, plantea su libro como una introducción a la problemática de los fenómenos migratorios. Dejando al margen sus consideraciones sobre las implicaciones socio-culturales y políticas del fenómeno migratorio la mayor parte de la obra se centra en los aspectos socio-económicos de los fenómenos migratorios. La pregunta principal que trata de responder el autor es cómo afectan las migraciones a las economías de los países receptores y emisores de flujos, al bienestar de sus habitantes y a la situación de los que se desplazan.

El capítulo inicial del libro ofrece una revisión de las teorías de los procesos migratorios y sobre las políticas migratorias. En primer lugar, el autor, basándose en gran medida en los trabajos de D. Massey y J. Arango, expone las premisas y líneas argumentales de los enfoques teóricos predominantes en la literatura científica actual que tratan de revelar el inicio y la perpetuación de los flujos migratorios. La segunda parte de este capítulo lo ocupa una descripción de los enfoques que intentan explicar y describir los factores y condicionantes que perfilan las políticas de gestión y regulación de flujos migratorios tanto en el ámbito nacional como internacional.

En el segundo capítulo se expone la visión general acerca de las implicaciones que tienen las migraciones para las economías y sociedades. El punto de partida es la constatación de la creciente preocupación entre los habitantes de los países desarrollados por los posibles efectos negativos que puede ejercer el incremento de los flujos migratorios sobre su bienestar. El temor existe en las sociedades receptoras sobre la capacidad de absorción de inmigrantes por el sistema económico de sus países guardan, según el autor, una

clara relación con la apreciación negativa del crecimiento demográfico formulada ya en el siglo XIX por Malthus y sus seguidores. En su opinión, las premisas principales del malthusianismo, según las cuales a medida que se incrementa el tamaño de la población disminuye la cantidad de recursos disponibles, subyacen en el pensamiento popular actual con relación a los procesos migratorios. A partir de ahí, el autor trata de demostrar que los temores ante una posible insostenibilidad de los sistemas económicos en la situación de los desplazamientos masivos de la población carecen de soporte científico y que, al contrario, las migraciones pueden convertirse en un factor que beneficie económicamente tanto a las sociedades de recepción como a las de origen de los flujos. En la obra se observa que el crecimiento demográfico, y en particular la migración como uno de sus componentes, fomenta la innovación y la diversidad creativa de la actividad empresarial, incrementa el tamaño de la población activa en el mercado laboral y la demanda de bienes de consumo siendo éstos los factores de la expansión económica tanto en el origen como en el destino.

El tercer capítulo se ocupa de la problemática de las implicaciones que tienen los flujos migratorios en los sistemas económicos de los países receptores. Se describe el impacto que tiene la incorporación de los extranjeros en los mercados laborales sobre los ingresos de los nativos. El autor demuestra que la llegada de los inmigrantes no influye, por lo general, negativamente en la situación salarial de la población nativa sino, al contrario, a largo plazo puede convertirse en un factor que mejora las condiciones laborales sobre todo en un contexto de mercado laboral flexible. En la misma línea se aporta una extensa evidencia empírica que contradice algunas opiniones según las cuales la población inmigrante constituye una carga para el sistema del bienestar e influye en el desequilibrio de la balanza financiera de los estados debido al envío de remesas. El autor sugiere también que la inmigración constituye una clara solu-

ción para los problemas de sostenimiento de los sistemas de pensiones que en la actualidad empiezan a padecer los países desarrollados a causa de los procesos de envejecimiento de su estructura de edad. Finalmente se indica que tanto la inmigración cualificada como la no cualificada constituyen una aportación beneficiosa para los mercados laborales de los países receptores, siendo esta última necesaria para evitar los fenómenos de sobreeducación que sufren algunos trabajadores inmigrantes y autóctonos.

El cuarto capítulo describe la influencia que ejercen las migraciones sobre los países emisores de los flujos. El autor se centra en dos aspectos fundamentales: las remesas y la movilidad de personas de alta cualificación. Se resalta el papel que desempeñan las remesas en la compensación de desigualdades, la importancia para el desarrollo de las iniciativas empresariales y la mejora de las situaciones laborales y salariales de la población en los países emisores. Sánchez Barricarte describe también de una manera muy detallada los condicionantes y características del fenómeno de la emigración de los trabajadores de alta cualificación desde los países en vías de desarrollo. Se presentan diversos puntos de vista referentes a las oportunidades y riesgos que puede tener la movilidad geográfica de personas con alto nivel de estudios para los países de su procedencia. El autor se posiciona claramente a favor de eliminar las limitaciones para el libre flujo de talentos que, según él, no siempre implica una pérdida del capital humano para los países emisores sino que constituye un importante impulso para su desarrollo y avance social y económico.

El libro concluye con un capítulo dedicado al análisis de las posibles relaciones entre los procesos de degradación medioambiental, calentamiento global y los procesos migratorios. El autor critica severamente a aquellos activistas e investigadores que abogan por frenar los procesos migratorios por su perjudicial impacto medioambiental. También mantiene que no existe una relación clara

entre los procesos del cambio climático y los desplazamientos forzados de las poblaciones. En este contexto, se enfatiza la necesidad de utilizar unos instrumentos analíticos y conceptuales válidos y adecuados para establecer el grado de impacto de los factores medioambientales en los procesos migratorios.

Socioeconomía de las migraciones en un mundo globalizado es sin duda un libro escrito con gran pasión y con un claro ánimo didáctico. El autor describe y analiza procesos y fenómenos de gran complejidad de una manera accesible para un lector no experto en la temática migratoria poniendo mucho esmero en mantener a lo largo de su obra una gran claridad en el razonamiento y argumentación. Sánchez Barricarte ha realizado un enorme esfuerzo de recogida y de síntesis de los resultados de numerosos estudios llevados a cabo en distintos contextos geográficos. El lector tendrá la posibilidad de familiarizarse no solo con las obras de autores considerados ya clásicos en el campo de estudios sobre los procesos de inserción laboral de las poblaciones migratorias, como por ejemplo Barry Chiswick y George Borjas, sino también podrá conocer trabajos más recientes que aportan nuevas perspectivas a esta problemática. En este punto, hay que valorar muy positivamente el afán por recuperar para el lector español la obra del economista estadounidense Julian Simon – un autor cuyos trabajos han alcanzado una considerable notoriedad hace dos décadas. Los estudios de Simon dedicados a los efectos de los flujos migratorios en los sistemas económicos y en la estructura demográfica de las sociedades receptoras influyeron significativamente en el debate sobre las políticas migratorias estadounidenses en los años ochenta y noventa del siglo veinte.

Otra elemento que define el interés que puede tener esta obra para el lector es el hecho de que el autor toma una clara postura teórica e ideológica basada en las premisas del liberalismo clásico. A partir de las obras

de eminentes representantes de las corrientes liberales en el pensamiento filosófico y en la teoría económica tales como Adam Smith, David Hume y Friedrich von Hayek, el autor expone la idea de que el derecho a desplazarse y elegir libremente el país de residencia, junto con la libertad de llevar a cabo la actividad económica, constituye no solo un principio moral sino también una de las condiciones de progreso social y económico de las sociedades. La originalidad de los argumentos expuestos por el autor convierte a este libro en una interesante voz en el debate teórico sobre los efectos de los procesos migratorios en las sociedades de destino y origen así como en la discusión sobre los principios y objetivos de las políticas migratorias.

Aunque estamos ante una obra llena de información y de gran actualidad también se deben señalar algunas de sus deficiencias. En primer lugar se puede observar que al centrarse en los temas de impacto de las migraciones en las sociedades receptoras y emisoras, el libro deja desatendida la problemática de las consecuencias que tiene la movilidad internacional para los propios inmigrantes. El autor presta poca atención a las cuestiones cruciales para una mejor comprensión de la socioeconomía de los procesos migratorios mencionada en el título de la obra, tales como la participación laboral de los inmigrantes, su movilidad ocupacional, segmentación sectorial y ocupacional o desarrollo de negocios étnicos. La ausencia de referencia a esta problemática tan importante en un libro cuyo propósito es introducir al lector en la compleja realidad de los procesos migratorios sorprende aún más si tenemos en cuenta que el autor dedica varios pasajes a temas que se pueden considerar secundarios con relación al principal (por ejemplo: la crítica de las teorías del calentamiento global o la crítica de las ayudas al desarrollo). También cabe lamentarse que el primer capítulo, dedicado a las cuestiones teóricas, no incluya una presentación de los enfoques explicativos de los modos de inserción laboral de los inmigran-

tes. Una breve descripción de las principales teorías que tratan de explicar el comportamiento de los inmigrantes en los mercados de trabajo de los países receptores como por ejemplo la perspectiva del capital humano, el enfoque de asimilación, de asimilación segmentada y de negocios étnicos facilitaría al lector una mejor comprensión de los fenómenos tratados en partes posteriores del libro.

En definitiva, el trabajo de Sánchez Barriarte constituye un valioso esfuerzo hacia a una mejor comprensión de los procesos migratorios. El lector se encontrará con un texto escrito de una manera clara y accesible para alguien no familiarizado con la problemática migratoria. Dentro de la literatura actual centrada en el estudio de la inmigración y, específicamente, en la problemática de las consecuencias de los fenómenos de la movilidad internacional, estamos ante un libro sin duda muy interesante. Dada la originalidad de algunas de las posturas defendidas por el autor, *Socioeconomía de las migraciones en un mundo globalizado* puede ser considerado un buen ejemplo de la pluralidad de discursos presentes en el debate actual sobre los fenómenos migratorios en nuestro país.

MIKOLAJ STANEK

Consejo Superior de Investigaciones Científicas

«CONFIANZA CIUDADANA Y CAPITAL SOCIAL EN SOCIEDADES MULTICULTURALES»

IMANOL ZUBERO

Bilbao: Ikuspegi, Observatorio Vasco de Inmigración, 2010

En «*Confianza Ciudadana y Capital Social en Sociedades Multiculturales*», publicado en español y vasco, en el primer número

de la colección «Cuadernos» de Ikuspegi, el Observatorio Vasco de Inmigración, el objetivo principal de Imanol Zubero es aproximarse al viejo debate sobre la relación entre la diversidad étnica y los niveles de confianza y capital social de las sociedades. Para ello Zubero parte del artículo publicado por el politólogo de la universidad de Harvard, Robert D. Putnam, «*E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century*» (2007), artículo que ha desatado acaloradas controversias tanto académicas como públicas e incluso debates en los medios de comunicación. Putnam, que se basa en los resultados de una amplia investigación realizada en los Estados Unidos en 2000, argumenta en su artículo que la diversidad étnica incrementará sustancialmente en todas las sociedades modernas en las próximas décadas, debido también a la inmigración, y que el aumento de la diversidad es, a largo plazo, inevitable y deseable y tiene consecuencias positivas, creando nuevas formas de solidaridad social y ralentizando los efectos negativos de la diversidad al construir nuevas identidades. Pero, a corto y medio plazo, y siguiendo la *teoría de la contracción*, la diversidad étnica tiende, como afirma Putnam, a reducir la solidaridad social, tanto la solidaridad extra-grupo como la intra-grupo, e inhibe el *capital social*, definido por él como «las redes sociales y las normas de reciprocidad y confianza asociadas a la existencia de esas redes». Así Putnam concluye apuntando que el desafío principal de las sociedades étnicamente diversas es no «hacerles a ‘ellos’ como ‘nosotros’», sino en la creación de un nuevo y más amplio sentido del «nosotros» y en la necesidad de promover la interacción étnica para «fortalecer identidades compartidas».

El autor retoma el viejo debate sobre la relación entre la diversidad étnica y las dimensiones del capital social en las sociedades, puesto de actualidad tras la publicación del artículo «*E Pluribus Unum*», y examina los principales planteamientos de Putnam, sintetizando en un segundo paso también

algunas objeciones planteadas por el propio autor. Zubero extracta investigaciones realizadas que abordan la misma temática que Putnam y estudios que comprueban su teoría con el fin de examinar si su modelo también es trasladable a otras sociedades no estadounidenses o si se trata de «otro excepcionalismo americano». Zubero concluye, afirmando que la diversidad *per se* no es responsable de la disminución de la confianza social y del capital social, sino la diversidad segregada y vivida en desiguales condiciones, sobre todo sociales y económicas.

Siguiendo el texto, Zubero comienza con una introducción que sitúa al lector dentro del marco general que servirá de hilo conductor, planteando la cuestión si «el sueño de la diversidad produce monstruos de segregación y disolución de los vínculos sociales». El autor inicia la temática al yuxtaponer observaciones realizadas por Alexis de Tocqueville, en el año 1831, sobre la población de Saginaw en los Estados Unidos y resultados obtenidos por Philip Neyden *et al.*, en 1998, en estudios sobre vecindarios estadounidenses racial y étnicamente diferentes, explicitando con ello que, a pesar del largo tiempo transcurrido desde las observaciones de Tocqueville, el escepticismo de la viabilidad de la diversidad y la cuestión de cómo hacerlo siguen todavía presentes. A la vez, Zubero señala que no se trata de una problemática delimitada al ámbito específicamente estadounidense, y para ello se remite al artículo «*Too diverse?*» de David Goodhart que aborda esta temática para el caso británico y cuya publicación puede ser calificada como el equivalente del artículo de Putnam. Este artículo, publicado ya en 2004, desencadenó también apasionados debates sobre la compatibilidad de la diversidad y la cohesión social. Evidentemente la temática que aborda Putnam en su artículo no es novedosa y ha sido estudiada ya por otros científicos sociales, pero su trabajo y sus conclusiones, que revelan una «verdad incómoda», por su afirmación de una relación negativa a corto y medio plazo entre la diver-

sidad y el capital social, se convirtieron en objeto de acaloradas controversias académicas e incluso fueron considerados, a gran escala, también en las páginas de Internet y los medios de comunicación y no exclusivamente norteamericanos, como ejemplifica Zubero al incluir extractos de reacciones provocadas por los resultados de Putnam en periódicos españoles.

Resumiendo la argumentación y las afirmaciones de Putnam que se fundan en una compleja investigación, Zubero destaca tres perspectivas en el marco del análisis de los impactos de la diversidad sobre las relaciones sociales: la *hipótesis del contacto*, la *teoría del conflicto* y la *teoría de la contracción*. Según la *hipótesis del contacto*, la solidaridad intra-grupo no se ve afectada por la heterogeneidad étnica y esa diversidad consolida al final la tolerancia interétnica y la solidaridad social extra-grupo, mientras que la *teoría del conflicto* argumenta opuestamente que, por la diversidad étnica, aumenta la solidaridad intra-grupo pero también la desconfianza extra-grupo. La *teoría de la contracción*, perspectiva apoyada por Putnam y fundamentada por los resultados empíricos de su estudio, deduce que la diversidad étnica recorta en corto plazo la solidaridad tanto intra- como extra-grupo y erosiona la confianza, promoviendo con ello, en asentamientos étnicamente diversos, un retraimiento social que hace que las personas se refugien en sí mismas como una «tortuga en su caparazón». Otros factores, como por ejemplo la desigualdad económica, son, según Putnam, muy importantes, pero no provocan los impactos de la heterogeneidad étnica sobre el capital social. Igualmente afirma que la diversidad por sí misma es la razón principal por el retraimiento social. Sintetizando algunas objeciones de Putnam, que hace un ejercicio de falsación popperiana respecto a su investigación y sus resultados, Zubero subraya que en los Estados Unidos los descubrimientos de Putnam están considerados sobre todo en los medios de comunicación y en Internet, mien-

tras que el debate académico va muy por detrás en esta discusión. Situación que contrasta con la de fuera del ámbito norteamericano donde se está desarrollando, según Zubero, un interesante debate sobre la confianza y la diversidad, explicitándolo al presentar algunas investigaciones dedicadas a la comprobación de las tesis de Putnam y la posible transferibilidad a las sociedades europeas. Examinando si se trata de otro excepcionalismo norteamericano, los resultados de diferentes investigaciones resumidos por Zubero destacan otros factores, y no la diversidad étnica como señala Putnam. Entre los factores que explican en mayor medida el debilitamiento de la cohesión social y la influencia negativa sobre la confianza se encuentran, entre otros, la estructura socio-económica para el caso británico (Letki, 2008) o, en el estudio sobre 28 países europeos, la desigualdad económica y la propia historia o tradición democrática de cada país (Gesthuizen, van der Meer y Scheepers, 2009). Considerando el caso canadiense y las abundantes investigaciones realizadas en este ámbito sobre la heterogeneidad étnica y la cohesión social, Zubero concluye que no es la diversidad la que explica las variaciones en el capital social de las sociedades y que lleva al debilitamiento de la confianza sino factores, como, por ejemplo, el tamaño de la población o las desigualdades económicas. A la vez destaca que muchos análisis canadienses subrayan que solamente la diversidad sin contacto es un problema y que los vecindarios étnicamente diversos se convierten por tanto en un escenario elemental para prevenir conflictos y desafección, añadiendo en este contexto que también la diversidad étnica y racial vivida en contextos de desigualdad estructural resulta además problemática.

En sus reflexiones finales, el autor se centra en los resultados de Putnam y en el viejo debate últimamente enardecido sobre la relación entre la diversidad étnica y los grados de confianza social y capital social, y aborda someramente algunas de las matiza-

ciones y críticas realizadas respecto a algunas dimensiones del trabajo de Putnam. Zubero se centra en aspectos que han sido tema de discusiones como su concepto cuestionado del *capital social*, su generalización de los resultados sin prestar atención a las particularidades específicas del país o de la importancia de distintos modelos políticos, así como su concepto de diversidad, su desinterés por las desigualdades socioeconómicas o el vecindario como unidad de análisis. Zubero resume las tesis principales de Putnam, su mensaje y su consideración de la diversidad como reto y no como amenaza, y en línea con la *hipótesis del contacto*, llega a la conclusión de que no es la diversidad en sí la que reduce la confianza social. Para Zubero la clave es la diversidad social y la segregación espacial que lesiona la confianza social cuando no existen políticas públicas orientadas a reducir las desigualdades y a favorecer la redistribución.

INARA STÜRCKOW

I. U. Ortega y Gasset.

Universidad Complutense de Madrid

«LA IGUALDAD EN LOS DERECHOS: CLAVES DE LA INTEGRACIÓN»

DE LUCAS, J. Y SOLANES, A. (eds.)
Dykinson, Madrid, 2009

Una de las características más destacadas del orden internacional post-westfaliano es el sometimiento de los individuos a una vasta red coactiva que restringe sus movimientos a través de las fronteras. Los actuales Estados, incluidos los que se autoproclaman constitucionales y democráticos, usan de forma masiva y regular la fuerza para evitar que los extranjeros ingresen libremente en su territorio. Como toda forma de coacción directa, también el régimen de admisión de inmigran-

tes precisa de una justificación en términos de justicia y no sólo de humanidad. Dicha justificación no puede provenir únicamente del consentimiento de los ciudadanos de los países que restringen la entrada, sino también del de quienes son repelidos coactivamente por dichos controles. Por tanto, las restricciones por parte de los países más aventajados sólo pueden ser justas en un contexto de acuerdos globales que no puedan ser razonablemente rechazados por parte de quienes se encuentran fuera. Para algunos, esto se traduciría en la necesidad de que la legitimidad de cualquier política de control de fronteras esté supeditada a la redistribución internacional de la riqueza (Kymlicka); para otros, exigiría que el régimen de control de fronteras dejase de formar parte de la soberanía de los Estados y pasara a ser competencia de una democracia cosmopolita (Abizadeh).

Me atrevería a afirmar que, para los editores de esta obra, la justificación en términos de justicia y no sólo de humanidad de las fronteras políticas debería descansar, de igual manera, en el éxito de las políticas públicas de gestión de la inmigración o extranjería a la hora de conjugar dos objetivos cuya conciliación no parece, por el momento, una labor sencilla: la ordenación y gestión de los flujos de entrada y la lucha contra la inmigración ilegal, por un lado, y la integración y participación social y política de los inmigrantes asentados establemente, por otro lado. Esta última, tal y como comenzará a ser proclamado con fuerza a raíz de la cumbre europea de Tampere de 1999 y se hará más explícito aún en el Consejo de la Haya de 2004, asume una perspectiva bidireccional, centrada en no cargar a los inmigrantes con la responsabilidad de pasar a formar parte de la sociedad receptora. Frente a los antiguos modelos asimilacionistas, desde entonces se entiende que la integración ha de concebirse desde la reciprocidad, como un proceso que implica transformaciones en todas las partes implicadas, basado en derechos mutuos y obligaciones correspondientes a los residen-

tes de terceros países y a la sociedad de acogida. El propósito de los editores de esta ambiciosa obra, los profesores Javier de Lucas y Ángeles Solanes, es analizar críticamente en qué medida tanto en España como en Europa se estaría asumiendo esta visión compleja de la gestión de la inmigración. A tal objeto, han reunido bajo el título de *La igualdad en los derechos: claves de la integración*, los resultados científicos obtenidos por un equipo pluridisciplinar de investigadores y expertos (antropólogos, sociólogos, juristas, filósofos, etc.), mayoritariamente profesores e investigadores de la Universidad de Valencia, acerca de los aspectos más significativos de las distintas dimensiones del objetivo de la integración social y política de la población inmigrante.

La obra comienza analizando las claves de las políticas europeas de inmigración. Para Javier de Lucas, autor de uno de los discursos más originales y convencidos de que las fronteras no pueden suponer un desafío insuperable para la universalidad de los derechos humanos, la tensión a la que aludíamos entre el control de la entrada y la integración de los inmigrantes se ha decantado claramente a favor del primer objetivo. En este sentido, denuncia que el modelo de gestión de la inmigración de la UE no cese de reconfigurarse desde una lógica progresivamente reductiva, fiel al fundamentalismo del mercado, basada en una mirada miope que identifica las fronteras con un muro infranqueable. A su juicio, uno de los efectos más peligrosos de esta hegemonía del imperativo securitario es el modo en el que los ordenamientos jurídicos europeos estarían construyendo una categoría de sujetos para los que rige una lógica diferente: la del estado de excepción. La gestión político-jurídica de la inmigración comienza, de esta forma, a compartir algunas semejanzas inquietantes con la respuesta que está ofreciendo el Derecho penal frente al terrorismo, en la que la excepcionalidad en lugar de la normalidad habría dado vida a limbos jurídicos como Guantánamo e inspira-

do una filosofía del destinatario de algunas normas penales dominada por la lógica schmittiana de la dialéctica amigo-enemigo. También las leyes de inmigración europeas, sobre todo la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, transmiten una visión de los inmigrantes como delincuentes. En definitiva, los damnificados por tales normas son únicamente la vida de las personas que desean atravesar las fronteras del primer mundo sino también la calidad ética y democrática de los sistemas jurídicos y políticos europeos. Lejos de asumir que un Estado de Derecho debe aspirar a convertirse —en la bella expresión de Ferrajoli— en la ley del más débil, la gestión pública de la inmigración se desenvuelve en medio de conceptos jurídicos que favorecen la discriminación, la indefensión y la vulnerabilidad frente al poder de ciertos grupos de individuos.

El examen de la práctica convencional desarrollada por España y la UE de cara a afrontar el fenómeno de la inmigración desarrollado por los iusinternacionalistas González Vega y Olesti Rayo permite confirmar la acentuación de la deriva securitaria y conculcadora de los principios del Estado que habrían seguido las políticas de inmigración nacionales y europeas. Lejos de estar animado por una lógica expansiva de carácter cosmopolita, el reconocimiento de un auténtico *ius migrandi* a los nacionales de los Estados miembros ha ido acompañado de una impropia llamada «política de inmigración» orientada a prevenir y reprimir los flujos migratorios hacia dichos Estados. Sus exponentes más significativos lo constituyen las diferentes disposiciones relativas a la repatriación y readmisión de los inmigrantes irregulares contenidas en los acuerdos de asociación o Cooperación concluidos por la CE y sus diferentes Estados miembros, los desarrollos convencionales específicamente orientados a

la readmisiones en situación irregular, ya sean extranjeros nacionales, ya sean procedentes de otros Estados, y, en el caso de España, los tratados internacionales concluidos con incidencia en el fenómeno de la inmigración irregular (acuerdos sobre la readmisión de personas en situación irregular y, más recientemente, los acuerdos sobre regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales). Un exponente muy significativo de este alejamiento de las exigencias jurídico-formales (publicidad, determinación y generalidad normativas) y materiales (derechos humanos y fundamentales) consustanciales al Estado de Derecho, lo constituyen los que González Vega designa como «actos concertados no convencionales» en materia migratoria, a su juicio, el lado más oscuro de la política migratoria ya que, a través de tales disposiciones, aumentan las eventuales violaciones de los derechos humanos.

Además de acentuar, al precio señalado, la vertiente securitaria centrada en el control de las fronteras, la lucha contra la inmigración ilegal y la repatriación forzosa ha añadido en los últimos años la discriminación en el trato dado a inmigrantes trabajadores altamente cualificados (los trabajadores con tarjeta azul) y a la mano de obra primaria. La captación de los primeros ha dado pie a la eliminación de cupos y de la necesidad de una oferta de empleo previa que les confiera un derecho de entrada, tal y como se desprende de la Directiva 2009/50 del Consejo de 25 de mayo de 2009 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado. Y, como señala Ángeles Solanes, este sistema dual se traslada también a la integración: para el trabajador altamente cualificado, es un derecho; para la mano de obra primaria, una obligación sometida a condiciones contractuales explícitas o implícitas. En el caso de estos últimos, se hace especialmente visible que la «llamada a la integración», tal y como recoge Alberto Mora, no es más que un reclamo para poder utilizar

a las personas inmigrantes como mercancías al servicio del mercado.

Lo cierto es que la toma de conciencia de que los flujos migratorios no son algo pasajero sino un rasgo estructural del orden mundial característico de la globalización, exige que la integración represente un aspecto o dimensión básica de las políticas de extranjería. En su contribución a esta obra colectiva, Pablo Miravet lleva a cabo un esclarecedor recorrido por los distintos planes de integración puestos en marcha por los gobiernos centrales (el plan para integración social de los inmigrantes, 1994; el Programa Greco 2001-2004 y el Plan estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010) en la que pone de manifiesto las resistencias que ha debido vencer el abandono de una visión de la integración en la sociedad receptora como adaptación unidireccional de los inmigrantes a favor de otra que asuma plenamente la perspectiva bidireccional y multidimensional. De ahí la conveniencia de examinar las condiciones y presupuestos institucionales, políticos y sociales de la integración de los inmigrantes. Y aunque, ciertamente, ésta no pueda provenir únicamente de las medidas antidiscriminatorias y favorecedoras de la participación situadas en el plano normativo sino que deba hacerlo también de transformaciones significativas en ámbitos tan diferentes como la educación (Lluch Ballaguer), la asistencia sanitaria (Mora Castro), la configuración de las políticas de codesarrollo (Gómez Gil), etc., algunos de los cambios imprescindibles exigidos por la bidireccionalidad de la integración han de producirse en el plano jurídico, en los conceptos y los derechos que maneja y reconocen los ordenamientos jurídicos de los países de acogida. Este objetivo ineludible exige deshacerse de la creencia muy extendida de que la integración no es una cuestión jurídica sino social, que el Derecho no puede asumir una tarea que compete a otros agentes antes que a él. Aunque las leyes no pueden ser el único motor de la integración como proceso multidimensional y complejo, lo cierto es que

las limitaciones legales dificultan y a veces hacen imposible la verdadera integración. En gran medida ello se explica porque aquél no posee únicamente una dimensión reguladora de determinados aspectos de la vida social sino que también es constructor de imágenes que —en el caso de la inmigración— han sido muchas veces la de la despersonalización de los inmigrantes mediante su reducción a trabajadores temporales extranjeros, cuando no la del fobotipo del inmigrante inasimilable e incompatible con nuestra cultura y valores políticos.

Una de las condiciones básicas de lo que José García Añón denomina *integración cívica* es la no discriminación étnica y racial. Este autor profundiza en los indicadores propuestos, entre otros, por el Consejo de Europa para determinar la integración de las personas inmigrantes. De estos trabajos se han establecido cuatro indicadores: alcance de la protección, mecanismos de reparación, agencias para la igualdad de trato y políticas proactivas en favor de la no-discriminación. El objetivo de las de no discriminación no puede, sin embargo, circunscribirse al plano de la producción normativa sino que debe ir más allá, propiciando transformaciones significativas también en el plano del pensamiento y la dogmática jurídica. Una buen exponente de lo que debería constituir esta mentalidad lo constituyen, tal y como señalan Alfonso Mellado y Fabregat Monfort, algunas decisiones judiciales adoptadas en el ámbito iuslaboral, más concretamente por la Sala Contencioso-administrativa del Tribunal Supremo. Apartándose de la construcción formalista según la cual el contrato suscrito por un extranjero no autorizado a trabajar debe reputarse como nulo por falta de capacidad del trabajador, dispone que la obligación de cotizar existiría incluso en relación con los extranjeros que prestaban servicios para un empleador aunque su trabajo se hiciese sin las correspondientes autorizaciones y permisos. No hay duda de que la consecución de este objetivo exige abandonar la trinchera del

formalismo dominante todavía tanto en el plano de las definiciones legales como en la cultura jurídica característicos del Estado-nación, lo cual exige imaginación, capacidad de argumentación e importantes dosis de utopismo que propicien la construcción de un nuevo espacio público mediante la ampliación del demos, creando una nueva esfera de protección y deliberación que de cabida a nuevos sujetos.

La exigencia de esta renovación en el plano de los derechos y los conceptos jurídicos se enmarca en una problemática más general a las que dedican su atención Velasco Arroyo y Ramiro Avilés: la de las transformaciones en el concepto de ciudadanía. La principal implicación de los cambios inducidos por la inmigración en el sistema político e institucional ha sido que la condición de nacional ha dejado de ser, en gran medida, el requisito indispensable para el disfrute de los derechos asociados tradicionalmente a la ciudadanía. El reconocimiento por parte de algunos Estados de la condición de ciudadano por opción, mediante el llamado *ius domicili*, erosionando así el modelo tradicional de adquisición basado en el *ius soli* y el *ius sanguinis*, habría provocado una auténtica desnacionalización de la ciudadanía. Por otro lado, si tradicionalmente ésta ha sido una categoría que descarta gradaciones internas sobre el principio de igualdad entre todos aquellos que la disfrutan y que son portadores de los derechos y deberes que ésta asigna, en las sociedades receptoras actuales apreciamos una auténtica fragmentación de la ciudadanía (Pérez-Luño) debido a la proliferación de estatus de pertenencia parcial, basados en el reconocimiento a los extranjeros de una gran parte de los derechos reservados a los ciudadanos. De ahí que el anclaje de la condición ciudadana en una membresía singular y única a un Estado-nación resulte hoy ampliamente cuestionado. Tal modelo está siendo severamente erosionado por la aparición de un nuevo tipo de Estado no construido exclusivamente alrededor del nexo entre membresía y

territorialidad, así como por la aparición de nuevos tipos de pertenencia dual o múltiple (Castles, Bauböck). Para dar cuenta de esta realidad compleja se han acuñado conceptos como los de ciudadanía «transnacional» y «postnacional» (Habermas, Soysal).

Una de las piezas claves de la construcción de una concepción más o menos innovadora de la ciudadanía sería el reconocimiento de derechos políticos a los inmigrantes de larga residencia. Incluso en el caso de lo que Hammar ha bautizado como *denizens* (los inmigrantes regulares permanentes no nacionalizados), la tendencial equiparación en derechos con los nacionales no alcanza todavía en la mayoría de los Estados a los derechos políticos. En el caso de España, el debate sobre el acceso de los extranjeros extracomunitarios a los derechos en el ámbito político se centra, en estos momentos, en la reivindicación del derecho al voto en elecciones municipales. La proposición no de ley presentada a la mesa del Congreso de los Diputados por distintos grupos parlamentarios en julio de 2006, insta a la negociación de acuerdos con los países de origen para hacer que la reciprocidad sea un principio activo, así como a la ratificación del Convenio europeo para la participación de los extranjeros en la vida local pública; y solicita del Consejo de Estado un informe sobre la aplicación del artículo 13.2. de la Constitución, en concreto respecto a la interpretación de la cláusula de reciprocidad. Una interpretación amplia y flexible de la misma podría facilitar el reconocimiento de estos derechos para los extranjeros extracomunitarios, de igual modo que lo es para los comunitarios.

El rechazo a extender los derechos de participación política a determinada clase de extranjeros ha descansado en un conjunto de argumentos de cariz más consecuencialista que centrados en razones estrictamente políticas, a los que hacen referencia, entre otros, Rafael de Asís y Encarnación La Spina: el riesgo de una desestabilización de la política; que la participación política del extranjero constituye una interferencia en la política

interna que erosiona la soberanía del Estado; la creencia en que la admisión en el ámbito de la decisión sobre los asuntos comunes de sujetos que desconocen las aspiraciones nacionales pone en crisis la homogeneidad de intereses dentro del Estado; la idea de que los inmigrantes no están comprometidos con la organización jurídico política y de que carecen de interés en la agenda política interna y en los asuntos que son objeto de los derechos de participación; la certeza de que la incorporación política de culturas exógenas pone en riesgo la identidad cultural (o nacional) del territorio de recepción, etc. De una u otra forma, todos estos argumentos persiguen mantener anclada la participación política en la nacionalidad en lugar de abrirla a otro tipo de circunstancias diferentes como, por ejemplo, la residencia. Todos los autores que abordan de una u otra forma esta temática (Rafael de Asís, Ramiro Avilés, Encarnación La Spina, Pablo Ceriani y Juana Goizueta) tachan de ilegítimo que, fundamentalmente a través del criterio de reciprocidad recogido en el artículo 13 de la Constitución española, se excluya a los inmigrantes residentes de los derechos de ciudadanía.

De Asís sitúa el fundamento ético-político de esta tesis en lo que denomina «la teoría del derecho». Si bien es cierto que éstos no excluyen las discriminaciones en su disfrute, la que toma como base la nacionalidad de las personas no resulta coherente con los postulados básicos de los derechos humanos. A través de tales razones, en la determinación de los derechos y sus contenidos no interviene todo individuo considerado como sujeto moral sino sólo los nacionales. De ahí la conveniencia de plantear un nuevo proceso de generalización que matice la nacionalidad y tome en serio el igual valor de todos los seres humanos. En términos similares se manifiesta también Ángeles Solanes, cuando insiste en que la nacionalidad no puede concebirse como una razón que justifique la diferenciación (negativa o positiva), ni desde la perspectiva de la identidad cultural, ni sobre la base del

tipo de razones señaladas por Asís. Por su parte Ceriani considera que las políticas migratorias o de extranjería y, más concretamente la regulación de la materia electoral y los derechos políticos, deben ser respetuosas con los tratados internacionales de derechos humanos. Aunque ciertamente los instrumentos políticos internacionales no son del todo claros respecto a la titularidad de los derechos políticos (unos aluden al «ciudadano» como titular, mientras que otros, como la Declaración Universal, lo asocian directamente a la persona), el Derecho internacional de los derechos contiene principios como los de igualdad y no discriminación, progresividad y *pro homine*, que proporcionan guías y fundamentos para el reconocimiento de esos derechos a las personas inmigrantes.

A modo de conclusión, al margen de la calidad individual de las aportaciones que la integran, una de las mayores virtudes de esta obra colectiva reside en el acierto de los editores, avalados por un larga trayectoria investigadora en estos temas, para haber sabido

tomar el pulso desde una mirada multidisciplinar a los principales desafíos que afronta en el momento presente la lucha por ajustar las políticas de extranjería a los imperativos de la justicia encarnada en los derechos humanos. Así pues, no queda sino recomendar vivamente la lectura de este libro, en especial para quienes aspiran a desplegar una visión compleja de las políticas de inmigración en tiempos que parecen haber dejado atrás gran parte del espíritu de Tampere, como se puso de manifiesto hace un año de con la aprobación de la Directiva de retorno y —en el momento de concluir estas líneas— con la modificación por el Congreso de los Diputados de la Ley de Extranjería que incluye importantes restricciones a los derechos fundamentales de los inmigrantes, como la ampliación del periodo de internamiento de los *sin papeles* y la limitación de la reagrupación familiar de los mayores.

FEDERICO ARCOS RAMÍREZ
Universidad de Almería

Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración

10 números
configurados en 5 series según materias específicas

REFERENCIA	MATERIA	PRECIO € (IVA incluido)
RTC <input type="checkbox"/>	10 Números (Todas las series)	140
RTD <input type="checkbox"/>	2 Números (Serie Derecho del Trabajo)	30
RTS <input type="checkbox"/>	2 Números (Serie Seguridad Social)	30
RTL <input type="checkbox"/>	2 Números (Serie Derecho social Internacional y Comunitario)	30
RTE <input type="checkbox"/>	2 Números (Serie Economía y Sociología)	30
RMI <input type="checkbox"/>	2 Números (Serie Migraciones Internacionales)	30
N. ... <input type="checkbox"/>	1 Número suelto o extraordinario	17
Importe Total		



BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

DATOS DEL SUSCRIPTOR:

Nombre Apellidos

Domicilio C.P. y Población

Provincia Teléfono Fax

RTC RTD RTS RTL RTE RMI N.º...

MARQUE CON UNA X EL RECUADRO DE LO SOLICITADO

Importe total
..... €

FORMA DE PAGO:

Giro postal

Transferencia a Banco BBVA

c/c: 0182/4828/67/0200013172

(Adjuntar justificante de la transferencia)

FIRMA:



Ministerio de Trabajo e Inmigración
Subdirección General de Información
Administrativa y Publicaciones

Librería
Agustín de Bethencourt, 11
28003 Madrid

Tel.: 91 363 23 17

Fax: 91 363 23 49

Correo electrónico: sgpublic@mtin.es

SUMARIO

PRESENTACIÓN: *Anna Terrón* • EDITORIAL: *Lorenzo Cachón* • I. ESTUDIOS: En los márgenes de la integración. Trayectorias educativas de los hijos de inmigrantes en un barrio de la periferia de Madrid. *Cecilia Eneverri Mayer* • Actores y mecanismos de categorización de los hijos de familias inmigrantes en la escuela. *Eva Martín Coppola* • La educación de los jóvenes de origen inmigrante en secundaria: algunas lecciones comparativas desde Cataluña y California. *Silvia Carrasco y Margaret A. Gibson* • Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010. *Ángeles Solanes* • Inmigrantes e hijos de inmigrantes nacidos en España: vías de acceso a la nacionalidad española. *Aurelia Álvarez Rodríguez* • II. DOCUMENTOS: La presidencia española de la Unión Europea en materia de inmigración: la declaración de Zaragoza, el Plan de Acción de MENAS y la Evaluación del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo (primer semestre de 2010) • III. RECENSIONES: Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007: el mercado de trabajo y las redes sociales de los inmigrantes, Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI), Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2010. Colectivo IOÉ y Mercedes Fernández • La inmigración en tiempos de crisis. Anuario de la Inmigración en España 2009, Barcelona: CIDOB/Bellaterra, 2010. Eliseo Aja, Joaquín Arango y Josep Oliver Alonso, (eds) • Mortalidad y principales causas de muerte en la población inmigrante residente en España, 2001-2005, Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI), Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009. Grupo de Estudio sobre Inmigración y Salud • Socioeconomía de las migraciones en un mundo globalizado, Madrid, Biblioteca Nueva, 2010. Jesús Javier Sánchez Barricarte • Confianza ciudadana y capital social en sociedades multiculturales, Bilbao: Ikuspegi, Observatorio Vasco de Inmigración, 2010. Imanol Zubero • La igualdad en los derechos: claves de la integración, Dykinson, Madrid, 2009. Javier de Lucas. y Ángeles Solanes (eds)

ISSN 1137-5868



9 771137 586002